



Eindrapport

Hoe neem je ruimte? Hoe regel je ruimte?

*De pilot Motie van Velzen: minder bureaucratie en meer professionele ruimte
in de reclasseringsregio Den Bosch/Eindhoven*

Universiteit Utrecht, USBO Advies

Hogeschool Utrecht, Kenniscentrum Sociale Innovatie

Mei 2010

In opdracht van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ. Reclassering Nederland en het Leger des Heils Jeugdzorg & reclassering

Onderzoeksteam

dr. Karin Geuijen (projectleider), USBO

Aline Bos MSc, USBO

dr. Joan E. van Horn, HU

drs. Lous Krechtig, HU

i.s.m. Donnalee Heij MSc, HU

Expert ondersteuning

prof. dr. Jo Hermanns, HU

drs. Anneke Menger, HU

prof. dr. Mirko Noordegraaf, USBO

Inhoud

1. Inleiding.....	4
1.1 De reclasseringsorganisaties.....	4
1.2 De pilot.....	5
1.3 Opbouw van het rapport.....	6
2. Professionele ruimte: een theoretisch kader.....	8
2.1 Professionele ruimte gedefinieerd.....	8
2.2 Professionele ruimte en de reclassering.....	12
2.3 Sturing en professionele ruimte.....	18
2.4 Samenvattend.....	20
3. Aanpak onderzoek: methoden.....	21
4. De pilot Motie van Velzen: de plannen.....	24
4.1 De motie.....	24
4.2 Het projectplan.....	25
4.3 De opdrachtbrief.....	26
4.4 Het implementatieplan.....	27
4.5 Het communicatieplan.....	28
4.6 De keuzes voor de uitvoering van de plannen.....	28
4.7 Samenvattend.....	32
5. Invullen van professionele ruimte: wat gebeurt er in de praktijk?.....	33
5.1. De Carrouselgroep huiselijk geweld.....	34
5.2 Ondernomen activiteiten in het kader van Motie van Velzen.....	34
5.3 Argumenten voor ondernomen activiteiten in het kader van Motie van Velzen.....	37
5.4 Typen justitiabelen waar de inzet van Motie van Velzen zich op richt.....	38
5.5 Leemten die worden overbrugd door de inzet van Motie van Velzen.....	39
5.6 De resultaten van de inzet van Motie van Velzen.....	43
5.7 Verwachting van ondernomen activiteiten <i>zonder</i> de Motie van Velzen.....	45
5.8 De praktijk: twee voorbeelden in detail.....	45

5.9 Netwerkactiviteiten.....	51
5.10 Communicatie over de pilot.....	52
5.11 Samenvattend: wat gebeurt er in de praktijk?	52
6. Invullen van de professionele ruimte: hoe denken de betrokkenen over de praktijk?.....	54
6.1 Visies van medewerkers over belemmeringen in het reclasseringswerk.....	54
6.2 Visies van medewerkers over Motie van Velzen en reclasseringswerk.....	55
6.3 Keten- en samenwerkingspartners en de Motie Van Velzen: hoe denken zij over de praktijk van de pilot?	60
7. Conclusies en aanbevelingen	63
7.1 Conclusies.....	64
7.2 Aanbevelingen.....	73
Bijlagen.....	77
Bijlage A. Literatuur.....	78
Bijlage B. Onderzoeksactiviteiten	80
Bijlage C. Telefonische vragenlijst.....	82
Bijlage D. Digitale vragenlijst.....	83

1. Inleiding

In 2007 werd in de Tweede Kamer een - door Krista van Velzen (SP) ingediende - motie aangenomen over het bestrijden van de bureaucratie binnen de reclassering en het vergroten van de professionele ruimte van reclasseringswerkers. De motie werd ingediend omdat er geluiden zijn dat professionals bij de reclassering niet meer aan het 'echte werk' toekomen. De verantwoordingsplicht en het productmatig werken zouden de reclasseringswerkers belemmeren om te doen wat nodig is om recidive te verminderen en re-integratie te bevorderen. Bovendien lijkt het financieringssysteem meer gericht op producten en beheersing dan op kwaliteit en flexibiliteit. Als professionals hun werk meer naar eigen professioneel inzicht kunnen invullen, zal het werk effectiever en doelmatiger worden uitgevoerd. In de motie Van Velzen werd de keuze gemaakt om het geheel bij wijze van experiment vorm te geven als pilot. Deze wordt belegd in de regio Den Bosch/Eindhoven van de samenwerkende reclasseringsorganisaties.

1.1 De reclasseringsorganisaties

In Nederland bestaan drie reclasseringsorganisaties, namelijk de Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering. Zij werken aan maatschappelijke veiligheid door bij te dragen aan het verminderen van recidive en het bevorderen van re-integratie van justitiabelen in de samenleving.

De drie reclasseringsorganisaties hebben elk een eigen visie op het reclasseringswerk en ook een andere doelgroep. Het Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering richt zich vooral op “ de meest kwetsbare mensen, die hun plek in de samenleving zijn kwijtgeraakt en met justitie in aanraking zijn gekomen of dreigen te komen” (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2008). Haar motto is: ‘voor een aanpak die werkt’. De Stichting Verslavingsreclassering GGZ begeleidt voornamelijk “mensen die direct of indirect door problematisch middelengebruik met justitie in aanraking komen (...) waarbij GGZ- en/of verslavingsproblematiek een belangrijke criminogene factor is (...) die specifieke aandacht behoeft” (Stichting Verslavingsreclassering GGZ, 2005). Het motto dat zij hanteert is: ‘reclasseren met zorg’. Reclassering Nederland begeleidt de overige justitiabelen. Haar motto is: ‘naar een veiliger samenleving’.

Qua omvang van hun cliëntenbestand kennen de drie organisaties ongeveer de volgende verdeling. De Reclassering Nederland begeleidt ongeveer 60% van de cliënten, de Stichting Verslavingsreclassering ongeveer 30% en het Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering ongeveer 10 %.

Ook de interne organisatie van de drie verschilt. Zo kent de Stichting Verslavingsreclassering elf aangesloten geografisch verspreide organisaties. Reclassering Nederland en Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering kennen wel vestigingen door het hele land, maar dat zijn geen zelfstandige organisaties.

De reclasseringsorganisaties worden gefinancierd door het Ministerie van Justitie. Zij voeren taken uit in opdracht van het Openbaar Ministerie, de rechter of het gevangeniswezen. Het gaat om de volgende taken. Ten eerste geven de reclasseringsorganisaties diagnoses en adviezen over de meest geschikte straf of de meest passende interventie. Ten tweede houden zij toezicht op de uitvoering van voorwaardelijke straffen. Ten derde voeren ze gedragsinterventies uit binnen het toezicht of de detentie. En ten slotte doen ze de uitvoering van de taakstraffen (met name werkstraffen). Deze taken zijn vormgegeven in de vorm van producten. De reclasseringsorganisaties worden afgerekend op hun productie. De reclasseringsorganisaties werken binnen dit vaste justitiële kader. Het is niet de bedoeling dat zij activiteiten ontplooiën die daarbuiten vallen.

1.2 De pilot

De pilot Motie van Velzen zoals die vorm kreeg in de regio Den Bosch/Eindhoven werd gedurende het eerste halve jaar onderzocht door USBO Advies van Universiteit Utrecht en het Lectoraat ‘Werken in justitieel kader’ van Hogeschool Utrecht. Het onderzoek van USBO en HU had een tweeledig doel. Het eerste doel betrof het maken van een procesbeschrijving ten behoeve van de evaluatie die in het tweede jaar zal worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het WODC. Het tweede doel was om gedurende de pilot inhoudelijke en organisatorische versterking te geven door de resultaten van de procesbeschrijving als spiegel voor te houden aan degenen die met de motie werken. De volgende vragen stonden daarbij centraal:

Bestaande situatie

1. Welke regels en afspraken lijken - belemmerend om te kunnen doen wat nodig is (t.a.v. de inhoud van het werk en de organisatorische aspecten)?
2. In welke situaties is afwijking van bestaande regels en afspraken nodig en/of wenselijk?

Experimentele situatie

3. Welke activiteiten worden in het kader van de pilot ondernomen (en wat zijn hierbij de redenen)?
4. Op welke (typen) justitiabelen richten de getroffen maatregelen zich en om welke reden(en) juist op die?
5. Welke leemten worden voorkomen door de ondernomen activiteiten?
6. Op welke wijze en in welke situaties wordt 'beter gereageerd dan het strafrechtproces toelaat', ofwel: wat zijn de resultaten van de inzet van de Motie van Velzen?

Oorspronkelijk was gepland dat de pilot en het onderzoekstraject in januari 2009 zouden starten. Door uiteenlopende omstandigheden - waaronder verschillen in visies tussen de drie reclasseringsorganisaties - is de pilot later van start gegaan. Per 1 april is de projectsecretaris aangesteld. Het onderzoekstraject startte in juni 2009. Omdat de reclasseringsorganisaties ervoor kozen de oorspronkelijk vastgestelde einddatum voor het onderzoek - eind december 2009 - aan te houden, doet dit onderzoeksrapport dus verslag van de eerste zeven maanden van de pilot en niet – zoals aanvankelijk bedoeld – van het gehele eerste jaar.

1.3 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 geeft het theoretisch kader weer dat leidend is bij de interpretatie van de (empirische) gegevens uit dit onderzoek. Aandacht wordt besteed aan het begrip 'professionele ruimte' zoals dat in de wetenschappelijke literatuur wordt uitgelegd. Ook gaan we in op de eerste vraag van het onderzoek, namelijk welke regels en afspraken belemmerend lijken te werken in het reclasseringswerk. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van onze aanpak en van de respondenten, zodat helder is waarop onze uitspraken zijn gebaseerd.

Dan volgen enkele hoofdstukken met de resultaten van ons onderzoek. We beginnen in hoofdstuk 4 met een analyse van de plannen die er zijn gemaakt om de pilot Motie van Velzen vorm te geven. Daarna geven we in hoofdstuk 5 en 6 de empirische bevindingen weer, waarbij antwoord wordt gegeven op de vragen in het onderzoek. In hoofdstuk 5 wordt zo concreet mogelijk beschreven wat er in de praktijk gebeurt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met twee voorbeelden van cases waarin medewerkers de motie van Velzen hebben ingezet. In dit hoofdstuk zijn daarnaast tekstboxen opgenomen met uitspraken van medewerkers en voorbeelden van cases ter illustratie van de resultaten in dit hoofdstuk.

Nadat duidelijk is geworden wat er gebeurt in de praktijk gaan we in hoofdstuk 6 in op wat de betrokkenen denken over die praktijk. Reclasseringswerkers geven hun mening over de pilot Motie van Velzen in het algemeen en over wat ze zouden hebben gedaan als de pilot er niet was geweest.

Daarna zijn de keten- en samenwerkingspartners aan het woord. Ze geven antwoord op vragen over wat ze merken en vinden van de pilot Motie van Velzen binnen de reclassering. Ten slotte trekken we op basis van voorgaande hoofdstukken een aantal conclusies: wat doen reclasseringswerkers als ze de ruimte krijgen? Waarom doen ze juist dat? Hoe kan de ruimte nog beter benut worden? (hoofdstuk 7).

2. Professionele ruimte: een theoretisch kader

We kunnen pas nagaan wat reclasseringswerkers in de praktijk doen met de hen geboden ruimte, als we hebben gedefinieerd wat onder professionele ruimte moet worden verstaan en hoe die te herkennen is. Daarom allereerst een theoretische uiteenzetting over (1) de manier waarop professionele ruimte in algemene zin wordt gedefinieerd, (2) de professionele ruimte in het reclasseringswerk en (3) sturing en professionele ruimte.

2.1 Professionele ruimte gedefinieerd

Het begrip ‘professionele ruimte’ is vooral te vinden in literatuur over maatschappelijke dienstverlening. In deze literatuur wordt met professionele ruimte in algemene zin bedoeld de ‘toegestane handelingsruimte in een relatie tussen regelopstellers en –uitvoerders, met betrekking tot de aard, hoeveelheid en kwaliteit van diensten’ (Hupe, 2009: 140). Binnen de context van die relatie zijn het uiteindelijk de uitvoerende medewerkers die de dienst ‘maken’. Zij worden in dit kader ook wel ‘street level bureaucrats’ genoemd (Lipsky, 1980). In complexe en uiteenlopende, specifieke situaties zijn zij degenen die handelend optreden en beslissingen nemen.

Op dit moment worden beroepsbeoefenaren waarvoor dit geldt ook wel ‘publieke professionals’ genoemd. Wij zullen deze term gebruiken voor reclasseringswerkers. Daarbij willen wij hen nadrukkelijk onderscheiden van de zogenaamde ‘klassieke professionals’ zoals medisch specialisten. Publieke professionals hebben de volgende aspecten gemeenschappelijk (uit Noordegraaf 2009, zoals gebaseerd op Schön, 1983; Freidson, 2001; WRR 2004):

1. Ze werken met en voor *individuele* burgers (zoals cliënten, patiënten of leerlingen), maar dienen daarmee tegelijkertijd *maatschappelijke* waarden zoals het bevorderen van gezondheid, welzijn, kennisontwikkeling of veiligheid.
2. Ze behandelen individuele burgers als *specifieke* gevallen. Hierbij varen zij op een combinatie van expliciete *algemene* kennis die transparant te maken is en geïnternaliseerde ervaringskennis: ‘tacit knowledge’. Om een ‘betere publieke professional’ te worden is het niet alleen nodig om kennis te vergroten, maar ook om de ervaring onder woorden te kunnen brengen en kritisch te kunnen beschouwen. In dit verband wordt ook wel gesproken van ‘reflexive practioners’ (Schön, 1983). Dit is het inhoudelijke aspect van professionaliteit.

3. Ze hebben in meerdere of mindere mate een vak geleerd, en behoren tot meer of minder geformaliseerde *beroepsgroepen* die hun belang beïnvloeden en reguleren, maar ze werken in of voor publieke en maatschappelijke *organisaties*. Dit is het institutionele aspect van professionaliteit.

‘Street-level bureaucrats’ of publieke professionals handelen dus op basis van algemene wetten en regels. Maar omdat die nooit zodanig specifiek geformuleerd kunnen worden dat ze op alle mogelijke situaties van toepassing zijn, wordt van de publieke professionals verwacht dat ze maatwerk leveren op basis van hun expliciete algemene kennis zoals opgedaan in opleiding en door middel van ervaring (‘tacit knowledge’) ontwikkeld in relatie tot en vastgelegd door hun beroepsgroep. Dat wordt hun handelingsruimte genoemd. Deze handelingsruimte is echter altijd gerelateerd aan enerzijds de wetten die maatschappelijk waarden uitdrukken (overheid) en anderzijds de regels (organisaties).

In de literatuur wordt een klassieke spanning benoemd waarmee professionals en hun organisaties te maken hebben. Een te grote handelingsruimte kan leiden tot vriendjespolitiek, willekeur, ongelijke behandeling en fraude, terwijl te weinig handelingsruimte leidt tot starheid, onredelijkheid, vervreemding tussen burger en overheid, bureaucratie en ineffectiviteit van beleid in de hand werken (Lipsky, 1980; Bakker, 1999).

Een belangrijk onderscheid dat in de literatuur wordt gemaakt is tussen de *toegestane, feitelijke of objectieve* handelingsruimte en de *benutte, ervaren of subjectieve* handelingsruimte van de individuele professional. Deze tweede vorm wordt ook wel autonomie genoemd. Autonomie heeft dus te maken met de ruimte die wordt benut door professionals, bijvoorbeeld in het toepassen en interpreteren van regels uit verschillende bronnen (wetten, beleidsafspraken e.d.). Professionele, discretionaire ruimte is daarmee verbonden aan regels, terwijl autonomie verbonden is aan een actor (Hupe, 2009: 140), zoals een reclasseringswerker. Daarbij blijkt dat feitelijke en ervaren lastendruk soms uiteen lopen, en hiermee ook de (ervaring van de) professionele ruimte. ‘Minder regels’ of ‘minder bureaucratie’ betekent bijvoorbeeld niet noodzakelijkerwijs dat professionals automatisch minder lasten en meer ruimte zullen ervaren (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009: 125-127).

De omgang met vrije handelingsruimte door professionals wordt op drie niveaus bepaald, namelijk op het niveau van de professie (wij zullen dat in dit rapport ‘het vak’ noemen als het gaat over reclasseringswerk omdat dit werk zich nog niet volledig tot een echte professie heeft ontwikkeld), de organisatie en de publieke professional. De kenmerken van een professie en de wijze waarop de

samenleving een relatieve autonomie van die *professie* accepteert, heeft gevolgen voor de manier waarop afzonderlijke professionals werken binnen hun *organisatie* en voor de mate waarin en de manier waarop zij hun beroep uitoefenen als *professional* (Hupe, 2009: 132). Kenmerken van de professie die een rol spelen zijn ondermeer: mate van wetenschappelijke onderbouwing en standaardisering van het werk, de mate waarin de beroepsgroep de eigen kwaliteitsstandaarden heeft geformaliseerd en onderling bewaakt (beroepscode, beroepsorganisaties, beroepsregistratie, professioneel tuchtrecht) en de mate waarin de beroepsuitoefening is verankerd in wettelijke erkenning (helder omschreven voorbehouden handelingen). Hoe meer van dit alles sprake is, des te hoger is de maatschappelijke acceptatiegraad van de professionele autonomie. En des te beperkter is de invloed van de organisaties waarbinnen deze professionals werken op de feitelijke beroepsuitoefening. En omgekeerd: des te minder van deze kenmerken sprake is, des te lager is de maatschappelijke erkenning van de autonomie en des te groter is de invloed van de organisaties op de feitelijke beroepsuitoefening.

Professionele ruimte is ook afhankelijk van kenmerken van de organisatie. Een hiërarchische organisatie of een organisatie die sterk regelgestuurd is verkleint de professionele ruimte. Buiten deze algemene kenmerken van de professie en de organisatie spelen ook individuele verschillen tussen professionals een rol bij de manier waarop zij omgaan met professionele ruimte.

Professionele ruimte onder druk?

Professionele uitvoerders claimen in de uitvoering van beleid doorgaans zoveel mogelijk ruimte. In de afgelopen jaren is deze claim van diverse soorten beroepsbeoefenaren in het algemeen groter geworden. Argumenten die daarbij door hen worden genoemd zijn de deskundigheid van de publieke professional en de noodzaak van ruimte voor professionele oordeelsvorming in de uitvoering. De focus wordt daarbij steeds minder gelegd op scholing en beroepsnormen (de ‘harde’ kant van professionalisme), maar meer op het kunnen omgaan met complexiteit en de ruimte om te acteren in specifieke situaties (zie hierboven).

Hoe is deze toenemende claim van meer ruimte te verklaren? Tonkens (2009) geeft hiervoor enkele algemene verklaringen. Zo stelt ze dat door de vergrote rol van de assertieve consument de rol van de professional aan (vanzelfsprekend) gezag inboet. Ook wijst ze op de ontzuiling waarmee de morele maatstaven voor professioneel handelen zijn verwaterd, zodat het maatschappelijk mandaat bij ingrijpen niet altijd helder is. Hierdoor moet het mandaat vaak in open debat en per geval worden verworven. Ten slotte verklaart Tonkens de sterker wordende drang van professionals om meer

handelingsruimte door te wijzen op de toegenomen marktwerking in de publieke sector, met als risico dat de bedrijfsmatige logica (productie, efficiency) de professionele logica (kwaliteit, effectiviteit) verdringt. Professionals reageren op deze trends door sterker aan te dringen op erkenning van de ruimte voor professionele afwegingen.

Professionele ruimte en regeldruk

Recentelijk is in onder andere de zorg, het onderwijs en bij de politie onderzoek gedaan naar het effect van regeldruk, productmatig werken en verantwoordingsplicht op de mogelijkheid voor uitvoerenden om professioneel te werken (o.a. Bex c.s., 2008; Boom, 2008; Franck c.s., 2008; Genet, 2007; Palm c.s., 2008; Wardenaar 2007). Noordegraaf en Sterrenburg (2009) analyseerden de resultaten uit genoemde studies en trokken daaruit enkele belangrijke conclusies.

Daarbij blijkt allereerst dat er verschillen zijn in de invloeden waarmee publieke professionals geconfronteerd worden (aandacht van media en politiek gerechtelijke dwalingen en dergelijke) en ook de mogelijkheden van publieke professionals om zich tegen zulke invloeden te weren. Sommige professionals (zoals medisch specialisten) hebben zeer stevige beroepsgroepen en posities en zijn daardoor meer beschermd tegen dergelijke invloeden dan professionals die in minder stevige posities zitten, zoals verpleegkundigen. Andere conclusies richten zich op zowel de ondersteunende als belemmerende elementen die publieke professionals ervaren in het kader van regeldruk, verantwoordingsverplichtingen en productmatig werken. In de volgende paragrafen wordt meer in detail ingegaan op enkele ondersteunende en belemmerende elementen ten aanzien van de regeldruk en verantwoordingsverplichting omdat deze ook terug te vinden zijn in het reclasseringswerk.

Regels en verantwoording als ondersteuning

De analyse van Noordegraaf en Sterrenburg leverde een opvallende conclusie op over de ervaren regeldruk en verantwoordingsplicht. Zo bleek dat de regeldruk die publieke professionals ervaren niet zozeer veroorzaakt wordt door het feit *dát* zij administratieve werkzaamheden moeten uitvoeren en dat zij hieraan tijd moeten besteden, maar veel meer door de *manier waarop* dat moet gebeuren. Noordegraaf en Sterrenburg constateerden dat publieke professionals administratieve werkzaamheden en verantwoordingsverplichtingen veelal als onderdeel van hun takenpakket zien en daarmee als een gegeven. Velen onderkennen dat het belangrijk is voor een professionele uitvoering van hun werk om interne administratie ten behoeve van de eigen bedrijfsvoering, conform protocollen en richtlijnen van de professie, op orde te hebben. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van een jaarplan (onderwijs), het verantwoorden van bestede uren (agenten), het bijhouden van registraties ten behoeve van interne kwaliteitssystemen (zorgsector) en het invullen van een evaluatieformulier na een uitruk (brandweer).

Regels- en verantwoording als belemmering

Publieke professionals ervaren de regeldruk en met name de verantwoordingsdruk echter wel als problematisch wanneer de toegevoegde waarde van de administratieve lasten onhelder voor hen is. Dat gebeurt vooral als het forum waaraan verantwoording moet worden afgelegd slechts indirect met hun eigen werk in verband staat. In dat geval moeten de publieke professionals verantwoording afleggen (bijvoorbeeld registraties) aan het management van hun (grote) organisatie, waarna deze verantwoording afleggen aan derden (bijvoorbeeld zorgverzekeraars). Een extra pijnpunt is het feit dat het daarbij lang niet altijd gaat om *actuele* verantwoording, maar om *potentiële* verantwoording: mocht er op een mogelijk later moment een incident optreden, dan kan een mogelijk verantwoordingsforum om verantwoording vragen. Dat kan bijvoorbeeld ook een cliënt, een familielid of een journalist zijn. Voor publieke professionals loopt deze verantwoordingsdruk via het management (indirect en potentieel) en hun irritatie richt zich dan ook vaak op hen. Dit speelt vooral bij minder beschermde professionals (leraren, verpleegkundigen en ook reclasseringmedewerkers) die in grote organisaties werken: de organisatie moet verantwoording afleggen, terwijl de professional moet registreren. En die verantwoording is niet altijd actueel, maar vaak potentieel. Soms is het ook beide tegelijkertijd, als registratie achteraf als verantwoording wordt gebruikt, of bijvoorbeeld voor beleidsanalyses.

Daarnaast blijkt uit de geanalyseerde onderzoeken dat publieke professionals verantwoordingsplicht niet vanwege de handelingen en de tijd die het kost als een probleem of als druk te ervaren. Druk wordt ervaren indien het aantal handelingen als *te veel* wordt ervaren, als de administratie *handmatig* moet worden bijgehouden, als er *dubbelingen* in het uitvoeren van administratieve handelingen zitten, als er *incidentele* administratie moet worden gedaan die leidt tot piekbelasting (bijvoorbeeld jaarrekeningen, schoolgidsen e.d.) en als er een gebrek bestaat aan administratieve *ondersteuning* bij handelingen die in principe ook door administratieve krachten kunnen worden uitgevoerd

2.2 Professionele ruimte en de reclassering

Op grond van de voorgaande definiëring van de term ‘professionele ruimte’ en de beschouwing over de wijze waarop regel- en verantwoordingsdruk als ondersteunend, maar ook als belemmerend kan worden ervaren, wordt het reclasseringswerk in deze paragraaf beschreven. We gaan in op de positionering van het reclasseringswerk op basis van de kenmerken die zijn behandeld in paragraaf 2.1 en op basis van het maatschappelijke mandaat dat in paragraaf 2.2 is beschreven. Ten slotte zetten we de gevolgen van het bedrijfsmatige denken voor het reclasseringswerk uiteen, te weten de regeldruk, de koppeling van het werk aan de justitiële rechtsgang en het belang van ‘evidence-based’ werken.

Hoe is het reclasseringswerk te positioneren?

Niet alle kenmerken van de publieke professional gelden onverkort voor het reclasseringwerk. Reclasseringwerk kan niet zonder meer beschouwd worden als publieke *dienstverlening* - in de gangbare zin van het woord - waarbij wordt gewerkt voor en met individuele cliënten. Reclasseringswerkers werken *in opdracht van* een maatschappelijke partij, namelijk Justitie, aan het beïnvloeden van (het gedrag en de context van) individuen en aan het verkleinen en managen van het risico dat dit individu vormt. Deze opdracht om het gedrag van een persoon te beïnvloeden en het risico te managen dat hij of zij vormt voor zichzelf en/of de maatschappij wordt uitgevoerd los van de vraag of de betrokkene dat zelf wil. De betrokkene krijgt de bemoeienis van de reclassering opgelegd. De opdracht, de context en de verhouding tot Justitie en tot het individu, wijkt af van wat doorgaans onder dienstverlening wordt verstaan (namelijk: het verlenen van diensten aan iemand op diens eigen verzoek, in combinatie met het nastreven van maatschappelijke waarden). In dit geval gaat het om onvrijwillige cliënten. Dit verschil heeft gevolgen voor de manier waarop (en de lijnen waarlangs) professionele ruimte kan worden opgevat en ingevuld.

Het reclasseringswerk kent een juridisch gelegitimeerd mandaat dat nauwelijks ter discussie staat en waarbij de professionele ruimte wordt begrensd door regels die horen bij het werken in opdracht van justitie. Het is relatief duidelijk welk soort beslissingen een reclasseringswerker al dan niet alleen kan nemen. Dat betekent overigens niet dat de morele maatstaven voor het professionele handelen helder zijn: het vervagen van vastliggende maatschappelijke normen geldt in algemene zin ook voor de reclassering, die hierdoor geconfronteerd wordt met tegenstrijdige maatschappelijke normen omtrent straffen en rehabilitatie. Omdat waarden soms strijdig zijn met elkaar, kan dat leiden tot professionele dilemma's. Daarbinnen móeten reclasseringswerkers handelen: er is sprake van een 'action imperative'. Ze worden daarom gedwongen om keuzes te maken over hoe om te gaan met een specifieke regel, maar ook met keuzes tussen regels (cf. Hupe & Hill 2007).

Het kenmerk dat professionals hun algemene kennis moeten inzetten in specifieke situaties, waarin zij zelf handelen en daarbij ook hun 'tacit knowledge' gebruiken is duidelijk van toepassing op reclasseringswerkers. De algemene kennis van reclasseringswerkers ligt op het domein van psychosociale hulpverlening en criminologische kennis over risicofactoren voor criminaliteit en bij 'tacit knowledge' gaat het om specifieke kennis op het domein van het reclasseren in de zin van het handelen met cliënten. Dat laatste domein is volop in ontwikkeling. De reclassering werkt steeds meer met gevalideerde instrumenten en wetenschappelijk onderbouwde methoden. Bovendien worden in casuïstiekbesprekingen en, collegiale consulten Recidive Inschattingen Schalen (RISc) professionele afwegingen expliciet gemaakt en kritisch bekeken. In intervisie en morele beraden binnen de

reclasseringsorganisaties speelt het expliciteren van ‘tacit knowledge’ een rol. De mate waarin intervisie en morele beraden onderdeel uitmaken van het werk verschilt overigens binnen de reclasseringsorganisaties. Door deze combinatie van toenemende stand van kennis en professionele reflectie schuift het werk op in de richting van kenmerken van ‘de professional’. Het reclasseringswerk hoort echter niet tot de klassieke professionele domeinen met ‘stevige’ beroepsgroepen zoals de medisch specialisten. Reclasseringswerkers kunnen zich dan bijvoorbeeld ook minder weren tegen de invloeden van de media en keuzes vanuit de politiek.

Bedrijfsmatig werken in justitieel kader

Net als andere sectoren kreeg ook de reclassering te maken met de toenemende maatschappelijke en politieke druk op de uitvoering van het werk. Dit uit zich op drie manieren:

(a) productmatig werken, regeldruk en verantwoordingsplicht. Meer in het algemeen gaat het om bedrijfsmatiger werken op een kostenbewuste wijze. Binnen de reclassering heeft dit met name vorm gekregen in de outputsturing. Er zijn elf producten benoemd, variërend van adviseren aan het Openbaar Ministerie (OM), toezicht houden op opgelegde bijzondere voorwaarden en tenuitvoerlegging van taakstraffen. Voor elk van deze producten is een norm in uren vastgesteld. Als deze normen (gemiddeld genomen) worden overschreden wordt in dezelfde tijd minder geproduceerd. De reclassering moet hierover cijfermatige verantwoording afleggen. Onderproductie kan financiële gevolgen hebben.

(b) werken binnen een justitieel kader. De politieke keuze om nog uitsluitend te werken binnen een justitieel kader houdt in dat de reclassering alleen nog mag werken in opdracht van het OM, de rechter of de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Voorheen was het mogelijk dat de reclassering ook cliënten zonder justitieel kader begeleidde. Nu wordt dat niet langer vergoed door Justitie. Nazorg is een regie-taak geworden van gemeenten die daarvoor onder meer hulp- en zorgverlenende instellingen inschakelt.

(c) transparantie en ‘evidence based’ werken. De reclassering heeft van het ministerie van justitie de opdracht gekregen om toezicht transparanter te maken, het werk te koppelen aan de bijzondere voorwaarden en gebruik te maken van ‘evidence-based’ methoden en instrumenten (zoals de RiSc).

Deze drie ontwikkelingen beïnvloeden de objectieve, toegestane en op de subjectieve en benutte ruimte van reclasseringswerker om het werk naar eigen professioneel inzicht vorm te geven. Publieke professionals kunnen het gevoel hebben dat zij hierdoor worden belemmerd bij een eigen invulling van het werk. Maar het is ook mogelijk dat deze ontwikkelingen juist als ondersteunend ervaren worden, omdat ze houvast geven, met name waar het gaat om ‘evidence based’ werken. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op genoemde ontwikkelingen en de invloed ervan op het reclasseringswerk.

a. Professionele ruimte, regeldruk en verantwoordingsplicht

De druk die professionals in de reclassering ervaren lijkt op die van de agenten, leraren, en verpleegkundigen omdat ook reclasseringswerkers ‘street-level bureaucrats’ zijn die te maken hebben met vergelijkbare contexten. Reclasseringsmedewerkers zien zich daarnaast geconfronteerd met ‘time and motion control’ (strikte aanwijzingen rond tijdsbesteding aan cases). Ook inhoudelijk ervaren zij een zekere mate van afhankelijkheid. Zo is wat er onder toezicht moet worden verstaan vastgesteld door het Ministerie van Justitie. De opdrachten voor de toezichten komen van het Openbaar Ministerie. Deze opdrachten zijn echter vaak een gevolg van een advies dat door de reclassering zelf is uitgebracht.

De Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) heeft een Quick Scan laten uitvoeren naar de regeldruk binnen de reclassering. De Reclassering Nederland heeft een Task Force Bureaucratie ingesteld. De bevindingen komen overeen met die uit de onderzoeken in andere sectoren: reclasseringswerkers geven te kennen dat zij een grote regeldruk ervaren bijvoorbeeld het grote aantal registratiehandelingen, het grote aantal schermen dat moet worden geopend en weer gesloten bij registratiehandelingen, de tijdrovende goedkeuringsprocedures en snelle invoering van nieuwe regelgeving waarbij niemand precies weet hoe de registratie moet worden uitgevoerd.

Een ander punt dat uit de Quick Scan en de update daarvan een jaar later, naar voren komt en door de Task Force werd bevestigd is dat de ervaren regeldruk ook voortkomt uit regelgeving of beleidskeuzen, die belemmerend kunnen zijn om een cliënt naar eigen professioneel inzicht zo goed mogelijk te begeleiden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om werken buiten het justitiële kader of werken op een andere wijze dan voortvloeit uit bepaalde beleidsafspraken.

Het in andere sectoren geconstateerde pijnpunt dat registratie vaak dient voor - hierboven in algemene termen beschreven - potentiële verantwoording bij eventuele incidenten zou ook voor de reclasseringsorganisaties kunnen gelden. Het is mogelijk dat het Cliënt Volg Systeem (CVS) op een dergelijke wijze gaat functioneren. Op het niveau van de organisatie zou het ingezet kunnen worden voor het ‘indekken’ in geval zich incidenten zouden voordoen en het afschermen tegen potentiële verantwoordingseisen van buiten, zoals gesteld door burgers, media, of politici. Dat is overigens niet ten onrechte. De manier waarop er in de media gereageerd wordt als een reclasseringscliënt een ernstig misdrijf pleegt en de verantwoording die de organisatie vervolgens moet afleggen, maken het noodzakelijk om een goed gedocumenteerd systeem te hebben. Reclasseringswerkers zijn zich daar goed van bewust. Daarnaast is het mogelijk dat dit soort registratie-voor-het-geval-dat-het-misgaat gaat werken als een soort boodschap aan medewerkers om vooral geen ‘gekke dingen’ te doen en zich

precies aan de regels en procedures te houden, ook als medewerkers (en managers) zich daarvan niet bewust zijn. Daarmee kan het (onbedoeld) leiden tot een rem op innovaties.

b. Professionele ruimte en het werken in justitieel kader binnen de reclassering

Over het werken binnen een justitieel kader is uit de literatuur en eerdere onderzoeken al het nodige bekend. Los van de maatschappelijke overwegingen die tot deze werkwijze hebben geleid (en die buiten het kader van dit rapport vallen) zijn er vanuit professioneel perspectief - diverse voordelen te noemen, zoals betere samenwerking binnen de keten en meer mogelijkheden om het toezicht ook bij extern gemotiveerde cliënten goed af te ronden. Maar er kleven ook nadelen aan het werken binnen een justitieel kader. Het reclasseringswerk is hierdoor namelijk gekoppeld aan de stappen van de justitiële procesgang: de reclassering kan pas 'verder' met een cliënt nadat de volgende fase van de rechtsgang is ingegaan. Er is bijvoorbeeld een knip – en een wachttijd - na de vroeghulp, tussen het uitbrengen van een voorlichtingsrapport en de zitting/uitspraak, tussen vonnistoewijzing en de start van het toezicht en vaak ook tussen de afloop van het justitieel kader en nazorg door anderen. Dit leidt tot een gebrek aan continuïteit in het reclasseringstraject (Hermanns, 2009) en kan door reclasseringswerkers worden ervaren als een inperking van de professionele ruimte om het juiste te doen.

c. Gevolgen van evidence based werken voor professionele ruimte

Ten slotte is er uit de literatuur ook al enige kennis over de invloed van het werken met 'evidence-based' methodieken, die van toepassing zijn binnen de reclassering. Over de verhouding van de professional tot het werken met 'evidence based' methoden kan in grote lijnen hetzelfde worden gezegd als over diens verhouding tot regel- en verantwoordingsdruk en productmatig werken. Het kan worden ervaren als ondersteunend, maar ook als belemmerend.

Oriëntatie op de wetenschap is onlosmakelijk verbonden aan professioneel werken. Hoe hoger de mate van professionaliteit, des te sterker is de wetenschappelijke sturing en protocollering. Niettemin geldt ook hiervoor, dat het kan worden ervaren als ondersteuning én als belemmering van de professionele ruimte. Wanneer kan het worden ervaren als belemmering en onder welke condities kan wetenschappelijke sturing meer als ondersteuning worden ervaren?

De Bruijn (2008, 83) wijst op het gevaar van te veel codificatie. Bij een gedetailleerde protocollering, waarbij de stappen worden afgedwongen op het niveau van enkelvoudige handelingen, kan de professional zich in een te strak keurslijf geperst voelen met onvoldoende ruimte voor innovatie. Het gevolg is dat de professional zich risicomijdend gaat opstellen en in bepaalde complexe situaties niet meer durft af te wijken van de voorgeschreven werkprocessen terwijl dat vanuit de professionele

waarden wel gewenst zou kunnen zijn. G. van der Laan (2007) wijst er in dit verband op dat in contactuele beroepen, waarin veel creativiteit wordt gevraagd, in een complexe omgeving, en waarbij onder tijdsdruk moet worden geopereerd, een ‘Tayloristische rationaliteit’ zelden optimaal werkt.

Daarnaast kan de vorm die ‘evidence based’ werken momenteel aanneemt, worden ervaren als beperkend. Een beperkt deel van de complexe werkelijkheid waarin reclasseringswerkers moeten handelen, wordt ondersteund door wetenschappelijk onderzoek. Forensisch psychologisch onderzoek heeft geleid tot het identificeren van risicofactoren voor het in stand houden van crimineel gedrag. Voor een aantal van deze risicofactoren zijn bewezen effectieve interventies ontwikkeld. Als het handelen beperkt wordt tot het inzetten van programma’s die bewezen effectief zijn, wordt de handelingsruimte van medewerkers ingeperkt. Hun impliciete ervaringskennis (‘tacit knowledge’) kan niet optimaal worden benut omdat de effectiviteit ervan (nog) niet is bewezen. Zo zullen ze cliënten niet zo snel helpen bij het vinden van een zinvolle dagbesteding, het oplossen van ontstane conflicten in de thuissituatie of bij het begeleiden naar instanties als sprake is van onmacht. Deze activiteiten worden namelijk nergens in onderzoek aangehaald als effectief bewezen acties om recidive te verminderen of re-integratie te bevorderen.

‘Evidence based’ werken wordt meestal in één adem genoemd met ‘methoden’ of ‘interventies’. Hierdoor is het accent in de afgelopen jaren eenzijdig verschoven naar het specifieke instrumentarium van reclasseringswerkers. Dit is een smalle opvatting van ‘evidence based’ werken. Andere vraagstukken, eveneens van belang en dicht bij de dagelijkse ervaringen en dilemma’s van het complexe reclasseringswerk, krijgen daardoor minder aandacht. Het zijn vraagstukken die meer verwijzen naar algemene kenmerken van het reclasseringswerk, die altijd en overkoepelend aan de orde zijn, bij alle interventies en bij het gebruik van alle instrumenten. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn: de ontwikkeling van een effectieve werkalliantie, het omgaan met ‘reactance’ (weerstand van cliënt tegen de bedreiging van zijn gedragsvrijheid), het vergroten van de responsiviteit, zorg dragen voor samenhang en continuïteit, behoud van de eigen motivatie van de reclasseringswerker en het voorkomen van professioneel cynisme, behoud van de hoop en verwachting van de reclasseringswerker zelf dat zijn/haar bemoeienis effect sorteert, zorg voor het vermogen om dit over te dragen op reclasseringscliënten, het vermogen om feedback te verzamelen en het gedrag daaraan aan te passen en het belang van een professionele waardeoriëntatie die de reclasseringswerker beroepsmatig verankert. Al deze kenmerken zijn eveneens onderzocht en onderbouwd (zie Hermanns & Menger, 2009; Menger, 2009). Niettemin waren dergelijke kenmerken tot voor kort nauwelijks te vinden op de onderzoeksagenda.

Kortom, de verhouding tussen professionele ruimte en 'evidence based' werken kan wellicht worden verbeterd door uitbreiding van het begrip 'evidence based'- tot dusver gereserveerd voor 'methoden en interventies' - tot meer algemene kenmerken van het beroepsmatig handelen en tot aspecten van persoonlijke effectiviteit van reclasseringswerkers. Op grond van expliciete kennis en 'tacit knowledge' over effectief reclasseren, die verder gaat dan de afzonderlijke interventies, kan een reclasseringswerker zich bijvoorbeeld inspannen om een zo groot mogelijke continuïteit aan te brengen in het toezichttraject, ondanks organisatorische knippen. Een professionele reclasseringswerker 'neemt' die ruimte en zoekt in de gegeven contexten naar kansen om de professionele (eveneens wetenschappelijk onderbouwde) standaarden zo goed mogelijk te benaderen. Van der Laan (2007) noemt deze impliciete, persoonlijke ervaringskennis 'practice-based evidence'.

Uit het bovenstaande blijkt ook dat het bij professionele ruimte altijd gaat om gedisciplineerde ruimte. De ruimte is hier gedisciplineerd door professionele kennis, die is gebaseerd op een werkbare combinatie van recente wetenschappelijke inzichten ('evidence based practice') en het expliciteren van de impliciete kennis van de ervaren reclasseringswerker ('practice based evidence'). Professionele ruimte betekent niet dat de medewerker zich niet hoeft te houden aan afgesproken beleid en de vrijheid heeft om te doen wat hij wil. Bij een maatschappelijk gelegitimeerde beroepsuitoefening gaat het niet over persoonlijke autonomie. Het gaat erom dat de medewerker op basis van kennis en ervaring signaleert dat op enig moment beargumenteerd afgeweken moet worden van afgesproken procedures omdat anders de doelen in die specifieke situatie bij die specifieke cliënt niet of onvoldoende worden bereikt. Professionals ontwikkelen in intervisie en morele beraden methoden ter afweging van deze argumenten.

2.3 Sturing en professionele ruimte

Uit bovenstaande en uit de bredere wetenschappelijke literatuur leiden we een aantal aandachtspunten af voor de sturing van reclasseringswerkers. Managers hebben de verantwoordelijkheid om het werken van professionals te ondersteunen en mogelijk te maken. Geredeneerd vanuit de opdracht van Justitie en vanuit de doelen van de organisatie is de primaire taak van de reclasseringswerkers: het terugdringen van recidive en het bevorderen van herintegratie in de samenleving. Op welke wijze kunnen de managers deze primaire taak zo goed mogelijk ondersteunen? Ten eerste is het van belang om op een aantal terreinen te functioneren als 'hitteschild' (Weggeman, 2007): professionals beschermen tegen lastige eisen van boven en van buiten die niet rechtstreeks

verbonden zijn aan hun inhoudelijke werk. Onder die hitteschildfunctie valt bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van het management om er voor te zorgen dat reclasseringswerkers zich niet laten weerhouden om innovatief te handelen uit angst voor (aan)klachten van bijvoorbeeld burgers en politici. Ook is het belangrijk om publieke professionals te ondersteunen en weerbaarder te maken in het omgaan met potentiële incidenten.

Onder deze hitteschildfunctie valt ook de taak van managers om de verantwoording die reclasseringswerkers moeten afleggen zo betekenisvol mogelijk te maken. Het nut en de noodzaak van de verantwoordingsplicht moet ook voor de medewerkers duidelijk zijn en verbonden worden aan hun inhoudelijke werk (actuele verantwoording) en niet bedoeld zijn als potentiële verantwoording. Dat betekent dat de registratie in het dossier vooral een inhoudelijke functie moet hebben. Daarnaast is het van belang om het registratiesysteem zodanig in te richten dat professionals zo min mogelijk last hebben van allerlei lastige handelingen, zoals het steeds moeten openen van nieuwe schermen e.d.

Goede sturing betekent ook dat publieke professionals in de reclassering worden gemotiveerd en ondersteund om zich verder te professionaliseren, bijvoorbeeld door ‘evidence based’ werken in gezamenlijkheid zodanig in te vullen dat het werkt als ondersteuning van de eigen praktijk en niet als keurslijf. Een manier om dat te doen is door de publieke professionals (nog) meer te betrekken bij de werkontwikkeling en het ontwikkelen van goede vormen voor werkbegeleiding en intervisie waardoor een goede balans kan worden verkregen tussen ‘evidence based’ kennis en onderling gedeelde ‘tacit knowledge’. Sturing van professionele ruimte vraagt namelijk niet alleen inzet van de managers maar ook om professionele ‘zelfsturing’ en professionele (zelf)disciplineren vanuit de reclasseringswerkers zelf.

En ten slotte ligt het ondersteunen en mogelijk maken van het werk van publieke professionals door managers ook in het gezamenlijk zoeken naar nieuwe manieren van samenwerken in ketens en netwerken waarin altijd tegengestelde belangen spelen, maar waarin de betrokkenen eerder gestimuleerd moeten worden om een stapje extra te zetten dan dat er wordt ingezet op het strikt afbakenen van de eigen taken en werkterrein¹.

¹ Een potentieel interessant voorbeeld binnen de reclassering van de sturing zoals wij die hier beschrijven wordt momenteel onderzocht in het kader van een afstudeeronderzoek aan de USBO. Het gaat om GGZ Reclassering Palier in Den Haag. Daar is een aantal problemen geconstateerd zoals o.a. incidentenpolitiek en verkokering (die in een wat andere vorm ook in het onderzoek naar de pilot Motie van Velzen aan de orde zijn gekomen). In antwoord daarop heeft men er bij Palier bijvoorbeeld voor gekozen om een eigen forensische polikliniek en een materieel juridische dienst op te zetten.

2.4 Samenvattend

De professionele ruimte wordt veelal bepleit met als uitgangspunt dat de professionaliteit van medewerkers de kwaliteit van de dienstverlening uiteindelijk bepaalt, en dat de veelvormigheid aan situaties daarbij ook ruimte vereist.

Het theoretisch kader laat zien dat professionele ruimte op verschillende manieren gezien kan worden en op verschillende niveaus wordt vormgegeven. In het onderzoek is aandacht voor *toegestane ten opzichte van de benutte ruimte* en voor de *feitelijke ten opzichte van de ervaren ruimte*. Regels vanuit verschillende bronnen (professie, organisatie, opdrachtgever en maatschappij) en verantwoording (ten opzichte van de verschillende fora) zijn mede bepalend voor deze ruimte, en kunnen zowel belemmerend als ondersteunend worden ervaren. Individuele reclasseringswerkers zoeken manieren om daarmee als publieke professional om te gaan.

Binnen de reclassering is het daarbij van belang rekening te houden met de specifieke context waarin medewerkers opereren, namelijk met de opdracht van Justitie – waarin de publieke professional gezien wordt als de uitvoerder van beleid - en met veelal onvrijwillige cliënten. De handelingsruimte van reclasseringswerkers dient evenwichtig te worden bepaald en moet via sturing mogelijk te worden gemaakt.

3. Aanpak onderzoek: methoden

In het kader van het onderzoek is een aantal activiteiten ondernomen om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen (zie bijlage B voor een compleet overzicht van alle onderzoeksactiviteiten):

Bestaande situatie

1. Welke regels en afspraken lijken belemmerend om te kunnen doen wat nodig is? (t.a.v. zowel de inhoud van het werk als de organisatorische aspecten)
2. In welke situaties is afwijking van bestaande regels en afspraken nodig en/of wenselijk?

Experimentele situatie

3. Welke activiteiten worden in het kader van de pilot ondernomen (en wat zijn hierbij de redenen)?
4. Op welke (typen) justitiabelen richten de getroffen maatregelen zich en om welke reden(en) juist op die?
5. Welke leemten worden voorkomen door de ondernomen activiteiten?
6. Op welke wijze en in welke situaties wordt ‘beter gereageerd dan het strafrechtproces toelaat’? (ofwel: wat zijn de resultaten van de inzet van de Motie van Velzen?)

Dit onderzoek kijkt als het ware van buitenaf naar het reclasseringswerk. De onderzoekers ontwikkelen een onafhankelijk perspectief op de pilot. Enerzijds baseren zij zich daarbij op wetenschappelijke literatuur, anderzijds zetten ze daarvoor kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden in. Deze bevatten onder andere een enquête, interviews en observaties. Vanzelfsprekend is het nooit mogelijk om een objectief beeld te geven van sociale verschijnselen. Door de combinatie van verschillende methoden, verschillende onderzoekers en de terugkoppeling naar de literatuur zijn de resultaten zo plausibel mogelijk gemaakt.

Het onderzoek werd uitgevoerd in twee fasen. In de eerste fase hebben de onderzoekers de belangrijkste relevante documenten geanalyseerd. Ook zijn zij aanwezig geweest bij een aantal casuïstiekbesprekingen, hebben zij gesprekken gevoerd met de regiomanagers, beleidsmedewerkers van de drie reclasseringsorganisaties, de drie unitmanagers en zeven werkbegeleiders. Daarnaast hebben zij 20 reclasseringswerkers face to face geïnterviewd.

In de tweede fase zijn de directeuren geïnterviewd en zijn drie andere onderzoeksmethoden ingezet. De eerste onderzoeksmethode bestond uit het afnemen van semi-gestructureerde telefonische interviews bij zoveel mogelijk medewerkers die de Motie van Velzen inzetten bij hun cliënten. Op het moment dat deze telefonische interviews worden afgenomen – oktober/november 2009 – ging het om 37 medewerkers. Met 28 van deze 37 medewerkers is een telefonisch gesprek gevoerd, dat is ongeveer driekwart.² Dit gesprek ging in op de afzonderlijke Van Velzen cases die medewerkers in hun caseload hebben (gehad). Per casus is zo een korte beschrijving gemaakt, naar de indeling van vragen in de telefonische vragenlijst (zie bijlage C). Daarmee is informatie verkregen over 51 van de op dat moment 76 cases, dus ongeveer tweederde van de op dat moment geregistreerde Van Velzen-cases. Alle data uit de telefonische interviews zijn systematisch geordend en geanalyseerd.³

Ten tweede is een volledig gestructureerde, digitale vragenlijst uitgezet onder alle medewerkers in regio Den Bosch/Eindhoven, zowel bij de medewerkers die *wel* Van Velzen-cases in hun caseload hadden (24 medewerkers) als bij de medewerkers die dat *niet* hadden (19 medewerkers), met in totaal 52 cases. Daarmee wordt het beeld van medewerkers die Motie van Velzen inzetten aangevuld met data van medewerkers die dat niet deden. Na enkele achtergrondkenmerken van de respondenten gingen de vragen inhoudelijk in op de mening van de medewerkers over de motie, de redenen voor het *niet* inzetten van de motie en de mogelijkheden van de inzet volgens medewerkers (zie bijlage D voor de vragenlijst). De vragenlijst is ingevuld teruggestuurd door 43 medewerkers, een responspercentage van 74% van de medewerkers.⁴

In tabel 1 staat het aantal Motie van Velzen-cases onderscheiden naar organisatie en hun units.

Tabel 1. Aantal Motie van Velzen-cases naar RO en unit, van mede werkers die de vragenlijst hebben ingevuld (N=24 medewerkers)

	Unit			Totaal
	D&A	Werkstraffen	T&I	
RN	16	8	6	30
NK	2	2	13	17
LdH	2	-	3	5
Totaal	20	9	22	52

² Niet bereikt zijn werkers die ziek, met vakantie of zwangerschapsverlof waren. Één werker werkte inmiddels niet meer bij de reclassering. In enkele gevallen is het niet gelukt de werker te bereiken.

³ Hierbij is gebruik gemaakt van MaxQDA, een digitaal programma voor het analyseren van kwalitatieve data.

⁴ In totaal werken bij de 3 RO in deze regio 58 reclasseringswerkers die de mogelijkheid hebben om de motie in te zetten.

Tenslotte zijn enkele Van Velzen-cases nog meer in de diepte bestudeerd. Daarbij zijn geregistreerde gegevens over de cases in CVS bestudeerd, is de medewerker geïnterviewd en is in één geval ook gesproken met de cliënt. De cases zijn bedoeld als concrete illustratie van de cijfermatige gegevens en geven een (uitgebreider) beeld van overwegingen en resultaten bij de inzet van de motie.

4. De pilot Motie van Velzen: de plannen

Om de resultaten van de pilot Motie van Velzen te kunnen interpreteren is het belangrijk inzicht te krijgen in de geformuleerde doelen, de middelen, het kader, de taakverdeling, de verantwoordelijkheden et cetera, zoals die vooraf in plannen zijn geformuleerd. Daartoe is een aantal relevante documenten bestudeerd en zijn daar in interviews vragen over gesteld. Deze informatie biedt (a) inzicht in de vooraf geformuleerde doelstellingen van de motie en de daarop gebaseerde plannen voor de uitvoering; (b) aanknopingspunten voor mogelijke verklaringen voor het verloop van de pilot en (c) eventuele overwegingen voor het verloop van de pilot in het tweede jaar kunnen zijn. Hierop wordt in de conclusie terug gekomen.

4.1 De motie

Op 15 november 2007 wordt in de Tweede Kamer de Motie Van Velzen aangenomen. Daarin wordt verzocht 'in één arrondissement de reclassering bij wijze van experiment de ruimte te geven, bijvoorbeeld door de helft van het reclasseringsbudget ter vrije besteding beschikbaar te stellen'. De belangrijkste overwegingen in deze motie zijn dat de 'reclasseringswerkers op grond van de huidige regels vooral 'producten' moeten leveren, 'productietikken' moeten maken en 'alleen declarabele activiteiten kunnen verrichten'. De motie constateert dat 'bepaalde reclasseringsactiviteiten die als zeer nuttig, recidiveverminderend, en in het belang van goed en effectief toezicht dan wel een soepele terugkeer van de ex-gedetineerde in de samenleving worden beschouwd, niet worden vergoed'. Ten slotte constateert de motie ook dat 'de druk om productietikken te maken en de daarmee gepaard gaande verantwoordingsplicht de reclasseringsmedewerkers onnodig belemmert in hun werkzaamheden'.

Aan deze motie ligt een aantal verwachtingen en veronderstellingen ten grondslag, die wij als volgt zouden willen formuleren: Vanuit het idee dat de reclassering bijdraagt aan een veiliger samenleving dient zij effectief te kunnen werken. Daarvoor is grotere professionele ruimte nodig, met name als het gaat om beperkingen door productiedruk en verantwoordingseisen. Wanneer de productiedruk wordt verminderd, dient daar in de huidige financieringsystematiek een compensatie voor plaats te vinden, waarvoor in de pilot dan ook geld ter beschikking wordt gesteld.

Hieronder geven we de verwachtingen en veronderstellingen van de Motie van Velzen puntsgewijs weer:

- De samenleving moet veiliger worden. De reclassering draagt daar (tot op zekere hoogte) aan bij door recidivevermindering en/of re-integratie (*algemeen doel*).
- We willen dat het reclasseringswerk beter gedaan wordt, in de zin van effectiever (*organisatiedoel*).
- Als de professionele ruimte groter wordt dan wordt het werk beter gedaan (*verwachting van het middel*).
- Dus moeten we de belemmeringen op de professionele ruimte weghalen. Dat zijn productiedruk en verantwoordingsplicht (*perceptie van relatie tussen middel en prestatie-eisen*).
- Minder productiedruk en verantwoordingsplicht leiden tot minder productie en dus tot minder inkomsten voor de reclasseringsorganisaties (*verwachting effect veranderen prestatie-eisen*).
- De reclasseringsorganisaties willen en moeten hun totale financiering op peil houden. Dus is voor het verlagen van de productiedruk en verantwoordingsplicht geld nodig ter compensatie voor het verminderen van de inkomsten van de organisatie. (*overweging m.b.t. organisationele context*).
- Daarom stellen we geld ter beschikking zodat deze pilot kan slagen (*verwachting van relatie problemen en oplossingen*).

4.2 Het projectplan

De drie reclasseringsorganisaties kiezen het arrondissement Den Bosch/ Eindhoven om dit experiment van start te laten gaan. Op 25 augustus 2008 neemt een stuurgroep - bestaande uit de regiomanagers van de drie organisaties, beleidsmedewerkers van de (landelijke) organisaties en vertegenwoordigers van het ministerie - daartoe een projectplan aan. In dit projectplan heeft men de motie vertaald naar een pilot 'die tot doel heeft om leemten in het proces tot re-integratie te voorkomen en de professionele ruimte te benutten of te vergroten om te doen wat nodig is' teneinde re-integratie te bevorderen en recidive te verminderen. De pilot heeft als doel om 'daar waar nodig buiten het reguliere financieringskader om, reclasseringsactiviteiten uit te voeren, die een bijdrage leveren aan recidivevermindering, re-integratie en daardoor een veiliger samenleving'. Daarnaast beoogt de pilot 'inzicht te geven in welke situatie(s) het gewenst is te komen tot andere afspraken dan wel een flexibeler toepassing hiervan'.

De stuurgroep kiest ervoor een aantal voorwaarden te formuleren:

- a. De opdrachtgevers moeten erop kunnen vertrouwen dat op professionele wijze de verplichtingen voortkomend uit het strafrechtelijke kader onverkort worden nagekomen.
- b. Indien er sprake is van een afgerond toezicht, werkstraf, vroeghulp, advisering en voorlichting zal eventuele continuering of intensivering alleen mogelijk zijn op basis van vrijwilligheid en duidelijke en vastgestelde afspraken met de justitiabele.
- c. De interventies richten zich op het verminderen van de criminogene factoren van de justitiabele en/ of het bevorderen van re-integratie van betrokkene.
- d. Commitment van de ketenpartners in het arrondissement Den Bosch is noodzakelijk.

Qua organisatie wordt er voor gekozen te werken in de context van het Veiligheidshuis Eindhoven 'ook omdat dan niet-justitiële partners bij het traject kunnen worden ingeschakeld'. De focus van de hele pilot wordt in de regio gelegd, door middel van het instellen van de hierboven genoemde stuurgroep en een klankbordgroep (bestaande uit experts, voornamelijk uit academische kringen).

4.3 De opdrachtbrief

Op 16 januari 2009 maakt de directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) van het Ministerie van Justitie een opdrachtbrief. Daarin blijkt een verschuiving te hebben plaatsgevonden in de uitgangspunten voor de uitvoering van de pilot. Nog steeds gaat het om een experiment in één arrondissement waarbij 'de vrije ruimte besteed dient te worden aan activiteiten die naar het oordeel van de reclasseringsorganisaties zinvol zijn voor het terugdringen van recidive, die binnen de huidige financieringssystematiek niet vergoed worden. De reguliere wettelijke taken moeten onverkort worden uitgevoerd. De activiteiten dienen een bijdrage te leveren aan recidivevermindering of de re-integratie van verdachten en (ex)gedetineerden.' In deze opdrachtbrief wordt ook een ander uitgangspunt genoemd dat tot dan toe nog niet genoemd is, namelijk: 'Ook de beleidsafspraken over de uitvoering van de advies- en toezichttaak, de taakstraffen en gedragsinterventies blijven tijdens de uitvoering van het experiment van kracht.' Uit interviews is gebleken dat tussen de drie reclasseringsorganisaties verschil van mening bleek te bestaan over of deze afspraken al dan niet gehandhaafd moesten worden bij de pilot. Uiteindelijk heeft het departement gekozen voor het vasthouden hieraan.

Ook aan de opdrachtbrief ligt in onze optiek een aantal verwachtingen en veronderstellingen ten grondslag. In interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden blijken die te worden

bevestigd. De redenering kan als volgt worden weergegeven: De genoemde beleidsafspraken moeten worden gehandhaafd want die maken het reclasseringsproces gestructureerd en beheersbaar, ook qua kosten. Als de professionals veel meer ruimte krijgen, bestaat het gevaar dat hun activiteiten alle kanten opgaan, dat zij zich mogelijk niet aan de beleidsafspraken houden en dat zij met de motie Van Velzen in de hand de taaksplitsing (tussen Diagnose & Advies enerzijds en Toezicht & Interventies anderzijds) opheffen of de invoering van Redesign Toezicht vertragen.

4.4 Het implementatieplan

Op basis van het projectplan en de opdrachtbrief van DSP wordt in april 2009 een implementatieplan geschreven door de drie organisaties. De Stichting Verslavingsreclassering heeft de opdracht gekregen in samenwerking met de twee andere organisaties en in nauw overleg met de opdrachtgevers zorg te dragen voor de uitvoering van de pilot Motie van Velzen. Opnieuw wordt een doel geformuleerd: 'Uiteindelijk zal de Motie van Velzen leiden tot een oordeel in hoeverre het oprekken van de huidige kaders leidt tot meer maatwerk en bijdraagt aan het terugdringen van recidive en re-integratie van verdachten en ex-gedetineerden in de samenleving. Ook moet blijken of het bieden van meer bewegingsruimte aan de medewerkers past bij het profiel en de professionaliteit van de reclasseringswerker en leidt tot meer werkplezier en voldoening. In het implementatieplan wordt dus een extra doel toegevoegd naast het eerder geformuleerde doel van terugdringen recidive en bevorderen re-integratie: meer werkplezier en voldoening bij de medewerkers.

Ook de samenwerking met ketenpartners wordt nadrukkelijk opgenomen in het implementatieplan als een mogelijkheid – naast 'het oprekken van de beschikbare kaders' – om reclasseringswerkers meer ruimte te bieden en recht te doen aan het professioneel handelen.'

Er is gekozen voor 'zoveel mogelijk ervaring opdoen met uiteenlopende manieren van werken': "laat 1.000 bloemen bloeien". Als een werkwijze kan bijdragen aan het terugdringen van recidive en/of de re-integratie in de samenleving kan versnellen dan is de aanpak in principe inpasbaar. Om de professionaliteit en haalbaarheid te waarborgen bespreekt de reclasseringswerker een afwijkende aanpak eerst met de werkbegeleider voordat tot uitvoering wordt overgegaan.

De verwachtingen en veronderstellingen in dit implementatieplan zijn in onze optiek als volgt samen te vatten:

- Het management van de 3RO moet in de uitvoering van de motie van Velzen het vergroten van de professionele ruimte mogelijk maken.

- Professionele ruimte moet door publieke professionals zelf worden ingevuld.
- Als managers niet sturen zullen professionals deze ruimte zelf gaan invullen: laat duizend bloemen bloeien.
- Dat betekent dat het management geen normatief kader formuleert en vooraf geen organisatorisch kader vastlegt.

4.5 Het communicatieplan

In juli 2009 wordt tenslotte een Communicatieplan opgesteld door de projectsecretaris. Dit plan richt zich ten eerste op de direct betrokkenen bij de pilot, de stuurgroep en de coördinatiegroep; ten tweede op de reclasseringswerkers werkzaam bij een van de partijen in Eindhoven; ten derde op de staf en het management van de regionale/landelijke 3RO/de opdrachtgever het Ministerie van Justitie; en ten vierde op de ketenpartners, zowel uit de strafrechtketen als het maatschappelijk veld.

Voor dit rapport zijn de plannen voor de communicatie naar de direct betrokken reclasseringswerkers het belangrijkste. In het communicatieplan werden de doelen bij communicatie naar hen worden als volgt geformuleerd:

- a. Ervoor zorgen dat alle betrokkenen een eenduidige boodschap verspreiden.
- b. Ervoor zorgen dat mensen met vragen (inclusief de media) naar de juiste instanties worden doorverwezen.
- c. Taken en verantwoordelijkheden duidelijk neerzetten.
- d. Het verder bevorderen van een 'wij-gevoel'.

De projectsecretaris wordt aangewezen als aanspreekpunt voor de direct betrokkenen bij de pilot. De stuurgroep besluit over de externe communicatie.

4.6 De keuzes voor de uitvoering van de plannen

De organisatie van de pilot start met een stuurgroep (bestaande uit de regiomanagers, beleidsmedewerkers van elk van de drie reclasseringsorganisaties, en een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie. De regiomanager van de Reclassering Nederland is voorzitter van deze stuurgroep die periodiek rapporteert aan het directeurenoverleg, en een overleg van reclasseringswerkers en werkbegeleiders. In het implementatieplan worden andere onderdelen aan de

(organisatie van de) pilot toegevoegd: een coördinatiegroep (bestaande uit alle bij de pilot betrokken werkbegeleiders en unitmanagers), een klankbordgroep (externe deskundigen als adviseurs van de stuurgroep) en een projectsecretaris. Daarnaast wordt de pilot onderzocht door een onderzoeksteam (externe onderzoekers) dat wordt begeleid door een begeleidingscommissie (beleidsmedewerkers van de drie reclasseringsorganisaties, een afgevaardigde van het ministerie van Justitie en een vertegenwoordiger van het WODC. De vergaderingen worden tevens bijgewoond door de projectsecretaris).

In het eerste jaar fungeert de SVG als trekker van de pilot. Aan het einde van het eerste jaar draagt zij deze taak vanwege overwegingen rond de projectorganisatie over aan Reclassering Nederland. SVG blijft wel de opdrachtgever voor het onderzoek naar de pilot.

In de praktijk van het eerste jaar van de uitvoering van de pilot Motie van Velzen wordt een aantal keuzes gemaakt, deels van organisatorische, deels van inhoudelijke aard. We beschrijven hier eerst de organisatorische keuzes. Een aantal van deze keuzes blijkt later een grote impact te hebben op de uitvoering van de pilot. Wij wijzen in deze paragraaf alvast daarnaar vooruit op plekken waar dat relevant is.

De eerste organisatorische keuze die wordt gemaakt is om in elk van de drie organisaties apart te starten met twee medewerkers (dus niet met een projectteam). In interne casuïstiekbesprekingen wordt in wisselende mate aandacht besteed aan de mogelijkheid om de Motie van Velzen in te zetten in cases die medewerkers behandelen. Dit blijkt afhankelijk van de focus van de werkbegeleider en de medewerkers. De Motie van Velzen is over het algemeen geen vast aandachtspunt bij het behandelen van cases (behalve bij het Leger des Heils). Er vindt relatief beperkte uitwisseling plaats van ervaringen met het inzetten van Motie van Velzen. In de coördinatiegroep van werkbegeleiders en unitmanagers wordt wel overlegd met de drie organisaties samen, maar de besprekingen hebben minder een inhoudelijke, maar meer een randvoorwaardelijke focus. Ook wordt een projectsecretaris aangesteld met een rolinvulling die vooral faciliterend en coördinerend is. De keuze voor de vormgeving van de pilot 'in de context van het Veiligheidshuis' wordt niet concreet ingevuld door het daar instellen van een werkplek voor de projectsecretaris. Daar blijken praktische overwegingen aan ten grondslag te liggen: er is weinig ruimte beschikbaar tot aan de verhuizing naar een andere locatie. De projectsecretaris zal in het voorjaar van 2010 haar werkplek van het kantoor van Reclassering Nederland verplaatsen naar het Veiligheidshuis. Dit zal mogelijk de samenwerking met keten- en samenwerkingspartners verder bevorderen.

Een tweede organisatorische keuze die in de praktijk wordt gemaakt gaat over aansturing. De landelijke directeurs kiezen ervoor de uitvoering aan de regiomanagers te delegeren, waarbij de directeurs door de stuurgroep worden geïnformeerd via tussenrapportages. Zij mogen – in ieder geval in het eerste jaar van de pilot - hun eigen keuzes maken. De regiomanagers van de drie organisaties kiezen ervoor om zo min mogelijk te sturen: het idee van de ‘duizend bloeiende bloemen’. Zij willen de medewerkers de ruimte laten om de hen geboden ruimte *zelf* in te vullen. Een uitingvorm van deze keuze om de vrije ruimte niet op voorhand in te perken is bijvoorbeeld dat ze geen antwoord willen geven op vragen die de coördinatiegroep (werkbegeleiders en unitmanagers) op 18 maart 2009 aan hen voorlegt. Deze vragen betreffen kwesties als: ‘Wanneer vallen interventies onder de aanleiding van MvV en wanneer onder de noemer werkstraf plus?; Als je in het kader van MvV start met een traject zonder justitieel kader, hoe lang ga je daar dan mee door als het justitieel kader er niet komt c.q. hoe snel moet je verwijzen naar de vrijwillige hulpverlening als er geen justitieel kader te verwachten valt?; Als je weet dat er een toezichtvonnis is uitgesproken, maar de opdracht is nog niet binnen, registreer je dan onder MvV?’

De regiomanagers geven daarnaast ook geen richting aan met betrekking tot de mogelijkheden tot compensatie van ‘productieverlies’. Deze keuze blijkt in de loop van het eerste jaar van de pilot grote gevolgen te hebben. De werkbegeleiders en unitmanagers blijken niet te weten of het extra werk dat verzet wordt in het kader van de Motie van Velzen wordt gecompenseerd. Moeten deze werkzaamheden gewoon naast de reguliere productie gedaan worden? Of zijn er op de een of andere manier extra financiën beschikbaar voor verminderde reguliere ‘productie’? In de motie wordt gesproken over ‘de helft van het budget ter vrije besteding’. Al vroeg in de pilot (op 8 juni 2009) stellen leden van de coördinatiegroep dat dit niet het geval zal zijn. Maar wat er dan wél mogelijk is, dat weten zij niet. Uiteindelijk blijkt tijdens het werkbezoek van de staatssecretaris (op 7 september 2009) en tijdens het Algemeen Overleg in de Kamer (op 24 september 2009) dat zowel de staatssecretaris als de Kamerleden verbaasd zijn dat er geen aanspraak is gemaakt op het ter beschikking gestelde budget van € 300.000 per jaar. Daarna is in korte tijd een aantal projecten en bestedingen geformuleerd voor het aan te vragen geld.

Bij navraag in interviews worden door een aantal managers op verschillende niveaus in de loop van de tijd uiteenlopende uitspraken gedaan over de redenen voor het niet aanspreken van het ter beschikking gestelde budget: ‘er is geen extra geld nodig omdat we effectiever en efficiënter gaan werken’ (deze reden wordt ook al in het schriftelijk overleg uitvoering van de motie van Velzen op 9 juli 2008 aangehaald als zijnde door de reclasseringsorganisaties genoemd); ‘als we eenmaal waren

begonnen over geld met de 3RO dan had de pilot nog veel later van start kunnen gaan want dan waren we alleen maar daarover blijven praten'; 'als we nu de productie omlaag doen en extra geld krijgen in het kader van de Motie van Velzen dan hebben we in 2011 een probleem met ons productiekader als de pilot is afgelopen'; 'we kunnen op zo'n korte termijn geen goede mensen vinden en parttimers willen niet meer gaan werken'; 'we dachten dat het budget pas achteraf beschikbaar kwam, om productieverlies te compenseren' en 'als we nu al mensen zouden kunnen aanstellen voor het opvangen van productie, waar moeten we die dan in 2011 laten als de pilot is afgelopen?'

Het blijft dus voor werkbegeleiders en medewerkers onduidelijk of zij hun 'productieverlies' kunnen compenseren. Sommigen denken van wel, anderen geloven er niet in. Zo zegt een medewerker van het Leger des Heils dat hij weet dat zijn manager hem dekt als hij niet genoeg productie haalt vanwege de inzet van Motie van Velzen, maar reageert een medewerker van Reclassering Nederland dat 'daar tóch naar wordt gekeken.' Bij het Leger des Heils is Motie van Velzen opgenomen in de productiekolommen als 'Motie van Velzen-tijd'. Een werkbegeleider zegt tijdens de bijeenkomst van de coördinatiegroep op 7 december 2009 inmiddels 400 uur MvV-tijd te hebben geregistreerd. Een andere werkbegeleider is tijdens dezelfde bijeenkomst zeer teleurgesteld als blijkt dat er toch geen productieverlies gecompenseerd zal worden: 'Ik voel me bedonderd door het management.'

Ook over de precieze geografische reikwijdte van de pilot ontstaat geen heldere communicatie: geldt de pilot nu alleen voor de stad Eindhoven of ook voor de regio waar medewerkers zich op richten, waaronder Helmond? Het is een onderwerp dat steeds terug blijft keren in interviews en casuïstiekbesprekingen, terwijl daarover vroeg in de pilot wel een beslissing is genomen.

De inhoudelijke keuze voor zo min mogelijk sturing door managers betekent dat van werkbegeleiders, medewerkers en de projectsecretaris wordt verwacht dat zij zelf de nodige activiteiten bedenken en organiseren om ervaringen uit te wisselen als zij daaraan behoefte zouden hebben, om elkaar te inspireren, of om aan te geven welke professionele vaardigheden verder ontwikkeld moeten worden. Ook dienen zij zelf eventueel een inhoudelijke discussie te starten over wat wel en wat niet tot het reguliere werk behoort en wat juist extra is en waarvoor dus de Motie van Velzen ingezet zou kunnen worden. Dergelijke activiteiten blijken moeizaam op gang te komen. Op 3 november 2009 wordt echter wel een - door de medewerkers als zeer inspirerend ervaren - bijeenkomst gehouden over de ervaringen binnen de pilot. Hier wordt ook de nieuw ingerichte website gepresenteerd.

In de praktijk blijken medewerkers de inhoudelijke beperkingen en organisatorische invullingen die zijn gekozen in het implementatieplan niet ter discussie te stellen.

4.7 Samenvattend

Het doel van de Motie van Velzen is het reclasseringswerk effectiever te maken in de zin van recidivevermindering en bevordering van herintegratie. Het middel dat daarvoor werd gekozen, is het vergroten van de professionele ruimte via het verminderen van de productiedruk en verantwoordingsplicht. In de plannen om dit doel te bereiken, werd gekozen voor het vormgeven van een pilot waarin een spanning zit tussen enerzijds ruimte geven aan publieke professionals ('laat duizend bloemen bloeien') en anderzijds het beperken van deze ruimte ten behoeve van het organisatieproces (productie-eisen en beleidsafspraken handhaven). Daarbij wordt het initiatief voor de inzet van de motie vooral bij medewerkers en werkbegeleiders neergelegd, voor wie de randvoorwaarden tot op zekere hoogte onduidelijk blijven. Uit dit onderzoek blijkt dat deze keuzes later in de pilot hun gevolgen te hebben.

In de praktijk van de pilot worden door de reclasseringswerkers, werkbegeleiders en unitmanagers manieren gezocht om met deze spanning om te gaan. Daarbij speelt de context een belangrijke rol. Het betreft hier organisaties die werken in een deels gegeven politiek-bestuurlijke context waarin met name het vaste justitiële kader met de productieafspraken en taakverdeling tussen organisaties in de strafrechterketen en het bredere netwerk dominant is.

5. Invullen van professionele ruimte: wat gebeurt er in de praktijk?

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen: hoe is de professionele ruimte in de praktijk ingevuld in de pilot?

Onder de noemer van de pilot Motie van Velzen is een aantal activiteiten ondernomen: er is een groep gestart voor plegers van huiselijk geweld en er zijn individuele ‘van Velzen-cases’ waarin medewerkers zelf de Motie van Velzen toepassen, na overleg met hun werkbegeleider. Op het moment dat dit rapport wordt geschreven (februari 2010) zijn er iets meer dan 100 van dit soort cases (waarvan een deel inmiddels is afgesloten). Op het moment dat het empirische onderzoek wordt afgesloten zijn er 76 cases.

Medewerkers kiezen er zelf voor of zij voor een bepaalde cliënt de Motie van Velzen inzetten, en ook hoe ze dat doen. Dit gebeurt wel pas na overleg met de werkbegeleider. Soms wordt deze keuze besproken in een casuïstiekbespreking. Ongeveer de helft van de medewerkers heeft er in het eerste jaar van deze pilot voor gekozen om de Motie in te zetten, meestal voor één cliënt. De andere medewerkers hebben de Motie niet ingezet.

In § 5.1 beschrijven we kort de ‘carouselgroep huiselijk geweld’, waar tot nu toe twaalf mensen zijn ingestroomd. Daarna besteden we in de volgorde van de gestelde onderzoeksvragen in § 5.2 aandacht aan de activiteiten die in het kader van de pilot worden ondernomen, waarna we in § 5.3 de argumenten voor de inzet van deze activiteiten geven. In § 5.4 besteden we aandacht aan het typen justitiabelen, waar de motie zich op richt. § 5.5 gaat over de leemtes die met de inzet van de motie worden ingevuld, waarbij het automatisch ook gaat over de wijze waarop en de situaties waarin de motie wordt ingezet. Tenslotte laten we in § 5.6 en § 5.7 zien op hoe met de motie ‘beter gereageerd kan worden dan het strafrechtproces toelaat’, door ons te richten op de volgens medewerkers ingeschatte resultaten van de inzet van de motie en hun inschatting van wat ze hadden gedaan in diezelfde cases als de pilot er niet was geweest.

Nadat we in meer algemene termen hebben beschreven wat er in deze pilot gebeurt laten we aan de hand van twee gedetailleerde case-beschrijvingen zien hoe de pilot in de praktijk vorm krijgt. In het laatste deel van dit hoofdstuk gaan we in op de netwerk-contacten die binnen de pilot zijn ontwikkeld.

5.1. De Carrouselgroep huiselijk geweld

Er is in het kader van de pilot een groep gestart voor plegers van huiselijk geweld. Het gaat om acht wekelijkse bijeenkomsten, onder leiding van een reclasseringswerker en een psycholoog van GGzE. In de groep wordt gewerkt aan delicterkenning, motivatie om het gedrag te veranderen, en aan het leren toepassen van de time-out procedure. Plegers van huiselijk geweld stromen zo snel mogelijk in. De reclassering zit daarmee actief aan de voorkant van het traject.

De procedure tot nu toe was dat bij een melding van huiselijk geweld de politie een proces-verbaal opmaakte en dat naar het Openbaar Ministerie (OM) stuurde. Na drie maanden kwam er een OTP⁵ zitting. Voorafgaand aan de zitting sprak een reclasseringswerker een half uur met de verdachte. Op basis van dit gesprek gaf de reclasseringswerker een advies aan de Officier van Justitie.

De afspraak is nu dat de reclassering vroeghulp biedt in *alle* huiselijk geweldzaken. Daar wordt meteen met behulp van de Quicksan gescreend of het een zaak is voor de Carrouselgroep. Is dit het geval, dan krijgt de verdachte een uitnodiging voor een gesprek, en als hij wil, kan hij een paar dagen later al instromen in de groep. Als er dan na drie maanden een OTP is, dan is de cliënt al flink aan de slag geweest en er ligt een beter onderbouwd advies, van zowel de reclasseringswerker als de psycholoog.

Bij huiselijk geweld is het van groot belang om er snel bij te zijn: het is bekend uit de literatuur dat het systeem zich snel weer sluit en hulpverleners op een later moment nauwelijks ingang meer krijgen bij plegers van huiselijk geweld. De Carrouselgroep zet dus in op een essentieel moment.

Overigens bestond er een aantal jaren geleden een vergelijkbare groep, maar die is opgeheven, omdat de intakeprocedure zoveel tijd - soms maanden - in beslag nam dat het systeem zich al weer had gesloten en de motivatie van de cliënt verloren was gegaan.

5.2 Ondernomen activiteiten in het kader van Motie van Velzen

In de telefonische interviews die in het kader van dit onderzoek naar de pilot Motie van Velzen zijn gedaan, is aan de medewerkers gevraagd welke activiteiten zij in het kader van de motie hebben ondernomen. Deze

“Hij belde een half jaar na afsluiting van het toezicht: hij zou uit huis worden gezet omdat hij zijn huur niet had betaald. Ik heb contact gehad met de woningbouw, heb uitstel van betaling geregeld, ben samen met hem naar de uitkeringsinstantie geweest. Hij kan dat soort dingen niet alleen regelen, want hij steigert bij alles wat autoriteit lijkt, dan gaat hij schreeuwen en bereikt niks.”

⁵ OTP staat voor ‘Onderhoud Ten Parkette’, een bijeenkomst waarbij de officier van justitie een transactie kan aanbieden.

activiteiten zijn niet door ons voorgestructureerd; we wilden weten hoe de medewerkers ze zelf benoemden.

Gebleken is dat medewerkers veruit het meest ‘het voeren van gesprekken met de cliënt’ noemen, gevolgd door ‘overleg en afstemming met andere hulpverleners die bij eenzelfde cliënt betrokken zijn’, en ‘toeleiding naar zorg’ (zie ook tabel 2). In een beperkt aantal cases is de inspanning van de medewerker bijna uitsluitend gericht op het netwerk, waarbij het informeren en op de hoogte blijven van wat een ieder weet over het functioneren van de cliënt het hoofddoel is.

“Meneer is een notoire junk en pleegt allerlei delicten. Hij is gevaarlijk en heeft geen kader. Er is een gebrek aan continuïteit bij de mensen die zich met hem bezighouden. Iemand moet de lijn vasthouden. Het is maatschappelijk niet verantwoord om deze zaak af te sluiten.”

In vier van de 51 cases blijken geen activiteiten te zijn geweest. In twee daarvan gaat dat mogelijk nog wel gebeuren. In onderstaande tabel staan de activiteiten weergegeven die worden ondernomen onder Motie Van Velzen.

Tabel 2 Activiteiten die ondernomen worden in het kader van Motie van Velzen

Activiteit	Aantal keer genoemd
- Contacten met cliënt (<i>face to face</i> , telefonisch, mail)	40
- Overleg en afstemming met instanties rondom cliënt	16
- Toeleiding zorg	16
- Helpen bij vinden of behouden huisvesting	10
- Praktische hulp bij financiën/administratie	6
- Crisisinterventie	3
- Contact en informatievoorziening Justitie	3
- Intensivering interne activiteit (opsporen cliënt)	2
- Warme (interne) overdracht van rapportage naar toezicht	1
- Regelen intensivering externe hulpverlening	1
- Stop zetten werkstraf voor lange(re) tijd	1
- Contact politie	1
- Toeleiding TR-traject	1

Een afwijkende activiteit in dit verband is het voor langere tijd stopzetten van een werkstraf (om de cliënt eerst de mogelijkheid te geven te werken aan problemen die het succesvol afronden van de werkstraf onmogelijk maken). Opvallend in de resultaten uit de telefonische interviews is dat

“Ik heb zo ongeveer alle instellingen aan de telefoon gehad voor deze meneer, word van het kastje naar de muur gestuurd. Hij kan nergens terecht. Zonder paspoort geen huisvesting, zonder huisvesting geen uitkering, met een alcoholprobleem niet welkom in de opvang, met schulden niet in aanmerking voor, nou ja, ga zo maar door. Je zou zeggen dat in Nederland niemand op straat hoeft te leven, maar in dit geval lijkt het daar niet op. Iedere twee weken heb ik een gesprekje met hem over de stand van zaken. Dan krijgt hij koffie en een sigaretje, gewoon, om hem te laten zien dat hij er mag zijn. Hij komt altijd, en altijd op tijd.”

reclasseringswerkers onder de Motie vooral activiteiten ontplooiën die tot ‘regulier reclasseringwerk’ gerekend kunnen worden. Dat wil overigens niet zeggen dat het tot nu toe in de reguliere toezichten ook altijd gebeurde (zie ook § 5.7).

“Het gaat om een man met een Obsessief-Compulsieve stoornis, een ernstige antisociale persoonlijkheidsproblematiek, verslaafd aan drugs en alcohol en gokken. En dan ook nog zwakbegaafd. Er is geen kader, hij is al twee keer veroordeeld tot TBS maar in hoger beroep vrijgesproken. Hij is potentieel levensgevaarlijk. Ik houd met alles en iedereen contact, informeer iedereen, zorg dat niet ieder opnieuw het wiel gaat uitvinden bij deze meneer, en dat het net om hem heen strak gesloten blijft.”

Op basis van informatie uit andere onderzoeksactiviteiten, waaronder de Werkbijeenkomst Motie van Velzen op 3 november 2009 en de face tot face interviews met individuele medewerkers, blijkt overigens dat er (grote) verschillen zijn in wat medewerkers en

werkbegeleiders verstaan onder ‘regulier reclasseringwerk’. Zo blijkt tijdens de werkbijeenkomst dat de Motie van Velzen door medewerkers van Novadic-Kentron vaker wordt ingezet in het kader van toeleiding naar zorg, wanneer daarbij ‘extra’ gecommuniceerd dient te worden. Medewerkers van het Leger des Heils zijn hierover zeer verbaasd; voor hen hoort het toeleiden naar zorg en alle communicatie daar omheen bij het reguliere werk. Ook hebben werkbegeleiders en medewerkers soms verschillende opvattingen over wat regulier werk is: de medewerker vraagt aan de werkbegeleider bijvoorbeeld of iets in het kader van de Motie van Velzen mogelijk is. De werkbegeleider antwoordt dat het ook gewoon binnen het toezicht kan. Blijkbaar kan er regulier binnen het toezicht meer dan de medewerkers denken.

Soms is in de praktijk de ‘professie’ wat platter geworden dan nodig is. In termen van de theorie kan gesteld worden dat de feitelijke, toegestane ruimte groter is dan de benutte ruimte, of dat de objectieve ruimte groter is dan de ervaren subjectieve professionele ruimte. Een aantal medewerkers meldt in een eerdere interviewronde ook dat ‘de winst van de Motie van Velzen is dat je weer denkt vanuit wat nodig is voor de klant. Je bent erg gewend geraakt te denken in termen van wat je taak is, of

vooral wat je taak niet is.’ Bij de Motie van Velzen ontplooiën medewerkers soms meerdere activiteiten tegelijk, soms intensiever, maar ze doen niet geheel andere dingen. Wat nog zal blijken, is dat ‘het andere’ vooral zit in de momenten dat reclasseringswerkers in actie komen (zie § 5.5).

5.3 Argumenten voor ondernomen activiteiten in het kader van Motie van Velzen

In § 5.2 zijn de activiteiten beschreven die zijn ondernomen in het kader van Motie van Velzen. In de onderstaande tabel zijn in aanvulling daarop de argumenten opgesomd die bij ondernomen activiteiten door de medewerkers worden genoemd.

Tabel 3 Argumenten voor de inzet van de Motie van Velzen

Argumenten voor de inzet van Motie Van Velzen	Aantal keer genoemd
- Gevaar of overlast in de samenleving tegengaan	14
- Inspelen op de op dat moment aanwezige motivatie	12
- Zonder begeleiding verslechtert de situatie aanzienlijk	9
- Reclassering is de enige plek waar de cliënt naartoe kan	7
- De reguliere hulpverlening kan niks met dit soort cliënten/ heeft het eerder laten afweten of gefaald	5
- Zwaarte van de problematiek	4
- Vinger aan de pols is nodig, een contact/instantie om op terug te vallen	3
- Motivatie opbouwen om verdere hulpverlening te accepteren	2
- Iemand moet het doen	1
- Ik was de enige die met deze man kon communiceren (taalniveau)	1

Het hoofdargument richt zich op het voorkomen van gaten die de justitiële rechtsgang in het reclasseringsproces laat vallen (zie ook § 5.5 over de leemtes die met de motie worden voorkomen). Het gaat er vaak om dat er hulp geboden kan worden op het moment dat het nodig is, op het moment dat de cliënt (nog) gemotiveerd is: de cliënt heeft *nu* problemen, is *nu* bereid om daaraan te werken,

“Het hele plan van aanpak zou in duigen vallen als we op de opdracht toezicht zouden wachten. Hij was op dat moment gemotiveerd, ik vond dat ik meteen moest doorzetten. Meneer heeft een autistische stoornis, structuur is heel belangrijk, die is nu vastgehouden.”

de medewerker heeft *nu* een binding, daar moet gebruik van worden gemaakt. Hiermee kan ook worden voorkomen dat problemen verergeren (“Cliënten zeggen

soms bij de start van een toezicht: “Toen ik zei dat ik problemen had, deden jullie niks, en nu hoeft het voor mij niet meer.”). Het is bekend uit de literatuur dat motivatie van de cliënt een cruciale invloed heeft op het positieve resultaat van een interventie.

“Met deze man weten ze zich in de reguliere hulpverlening geen raad. Hij is imponerend, hij dreigt, hij is een echte reclasseringsklant. Hij stelt zich naar instanties ontzettend onhandig op, komt nergens op eigen kracht goed binnen.”

Het voorkomen van recidive en het houden van toezicht vanwege dreigend gevaar zijn belangrijke inhoudelijke argumenten om de Motie van Velzen in

te zetten. En een aantal cliënten zonder kader – maar die wel eerder contact hadden met de reclassering – wordt in het kader van de Motie van Velzen gezien, omdat medewerkers inschatten dat ze niet bij de reguliere hulpverlening terecht kunnen of omdat hulpverleningsinstanties vragen om de cliënt ‘over te nemen’. Met name cliënten die zich dwingend of agressief opstellen, worden bij hulpverleningsinstanties in de reguliere zorg vaak weggestuurd. Reclasseringswerkers worden gezien als ‘strenger’, maar toch (of misschien wel juist daardoor) beter in staat om het contact vast te houden.

5.4 Typen justitiabelen waar de inzet van Motie van Velzen zich op richt

De eerste onderzoeksvraag over de pilot ging over welke activiteiten er ondernomen worden vanwege de Motie van Velzen en waarop deze. Daarop zijn we hierboven ingegaan. De tweede onderzoeksvraag over de pilot richt zich op het type justitiabelen waarbij de Motie van Velzen wordt ingezet, en de redenen hiervoor. Uit de telefonische interviews blijkt dat de motie bij verschillende typen justitiabelen wordt ingezet. Een systematische analyse laat zien dat een paar typen relatief vaak genoemd worden (zie tabel 4, volgende pagina)⁶.

⁶ Ook hier is uitgegaan van de typering die werkers zelf maken.

Tabel 4 Typen justitiabelen bij wie Motie van Velzen wordt ingezet

'Type' justitiabele ⁷	Aantal keer genoemd
Psychische stoornis/gedragproblematiek	13
Zwakbegaafd/ verstandelijke beperking	10
Dader huiselijk geweld (HG)	10
'Inrichting Stelselmatige Daders' (ISD)	7
Zedendelinquent	4
Overig	6

Uit tabel 4 blijkt dat met name cliënten met een psychische stoornis/gedragsproblematiek, zwakbegaafde cliënten en daders van huiselijk geweld onder de Motie worden geschaard. 'De zwakke broeders' noemt een medewerker van het Leger des Heils deze justitiabelen: "Zelfs binnen onze doelgroep, die toch al niet bestaat uit de sterksten, zijn het de zwaksten." De redenering die hieraan ten grondslag ligt, is dat de reclassering ervoor is om voor deze mensen iets extra's te doen. Het is een keuze van de reclasseringswerkers om juist de mogelijkheden die de Motie van Velzen biedt voor hen in te zetten. Dit is de prioritering die zij aanbrengen. Ook wordt in dit kader de taaksplitsing genoemd. Ook voor degenen die daarvan de dupe dreigen te worden wordt in de pilot extra aandacht opgebracht. Dat zijn juist ook deze kwetsbare categorieën cliënten zoals mensen met een psychiatrische stoornis en ook ernstig verslaafden, die soms stelselmatig dader zijn.

Dat de ISD-ers zeven keer worden genoemd, heeft te maken met een in de loop van deze pilot binnen Novadic-Kentron gemaakte afspraak om deze groep automatisch onder Motie Van Velzen te scharen.

5.5 Leemten die worden overbrugd door de inzet van Motie van Velzen

Zoals eerder vermeld, geven medewerkers aan dat ze Motie van Velzen voornamelijk inzetten voor het overbruggen van leemtes. De derde deelvraag die in het onderzoek naar de pilot is gesteld gaat over deze leemtes. In tabel 5 (volgende pagina) is opgenomen welke leemtes daarbij worden ingevuld.

⁷ Een aantal cases zijn dubbel gecodeerd. Een zwakbegaafde ISD-er bijvoorbeeld valt zowel in de categorie 'ISD-er' als 'zwakbegaafd'.

Tabel 5 Leemtes die overbrugd moeten worden

Leemte	Aantal
Hulp zonder kader, initiatief keten- of netwerkpartner	12
Tussen rapportage en toezicht	9
Tijdens detentie, vooruitlopend op toezicht	8
Na afloop toezicht	7
Hulp zonder kader, initiatief cliënt	5
Tijdens of na hoger beroep	3
Naast een werkstraf	3
Meteen na de vroeghulp	2 ⁸
Méér doen binnen de kaders	2
Opsporen van cliënt t.b.v. rapportage	1

“Het ging om huiselijk geweld. Er was weer een incident geweest. De officier eiste dat ik de zaak retourneerde, maar ik wist zeker dat ik hem weer terug zou krijgen. Dus ik ben doorgedaan met de gesprekken.”

Uit tabel 5 blijkt dat toepassing van Motie van Velzen vaak een antwoord is op een vraag van een andere instelling, bijvoorbeeld tijdens een bespreking bij

het steunpunt Huiselijk Geweld of een telefoontje vanuit de politie, maar ook – bij het Leger des Heils en Novadic-Kentron – de zorgafdeling van de eigen instelling. Medewerkers geven aan het heel prettig te vinden dat ze nu op vragen van andere instellingen kunnen ingaan. Voorheen moesten ze vaak zeggen dat het niet tot hun taak behoort. Hieruit blijkt dat reclasseringswerkers ook op deze wijze continuïteit in het proces proberen te brengen. Door een stapje harder te lopen, proberen zij de gaten op te vullen door problemen met de overdracht naar andere organisaties. Zij geven daarmee aan dat het waarborgen van deze continuïteit een onderdeel van hun professionele taak is of hoort te zijn.

“Hij had een tijdelijk huisverbod opgelegd gekregen, zijn vrouw had echtscheiding aangevraagd, hij raakte zijn baan kwijt door dit delict. Er waren heftige problemen. Toen was het nodig. Als je wacht tot de opdracht binnen is, dan willen ze niet meer.”

Ook sluiten veel zaken aan op de rapportage: de rapporteur constateert dat het belangrijk is om snel in actie te komen. In een aantal gevallen doet de rapporteur dat zelf, in andere gevallen wordt contact opgenomen met de toezichtunit.

⁸ Huiselijk geweldplegers die meteen doorstromen naar de Carrousel groep zijn niet meegerekend. Dat zijn er op dit moment 6. Deze 6 personen zijn nog niet opgenomen in het totaal overzicht van Motie van Velzen cases.

De zaken die tijdens detentie worden opgepakt zijn voor een groot deel ISD-zaken, waar de standaardafpraak is (bij Novadic-Kentron) om deze onder de Motie van Velzen te laten vallen.

“Meneer had nog veel problemen. Hij vroeg zelf of het toezicht niet verlengd kon worden, omdat het voelt als een stok achter de deur.”

Cliënten die zichzelf aanmelden, hebben al wel eens een toezicht gehad. Bij de afsluiting van het toezicht biedt de medewerker aan: “als het nodig is, mag je me bellen.” Sommige cliënten doen dat, bijvoorbeeld bij een crisis. (“Hij zou uit zijn woning worden gezet”). Voorheen bleef het vaak bij een telefoongesprek, met bijvoorbeeld het advies om contact op te nemen met de noodopvang; nu kan de medewerker tijd besteden aan het bezweren van de crisis en het zoeken van adequate hulp. Daar komt soms een grens van de taak van de reclassering en die van bijvoorbeeld de gemeente aan de orde. Maar het lijkt hier dat publieke professionals, als zij de ruimte krijgen, ervoor kiezen niet te stoppen bij hun formele opdracht, maar juist nog een stap meer te zetten. Daarbij is natuurlijk wel een belangrijke voorwaarde dat er goede communicatie vorm wordt gegeven in het netwerk en de keten. Dit blijkt met name te spelen in de relatie met de gemeente. Deze heeft de formele taak gekregen degenen zonder justitieel kader te begeleiden. Afstemming over mogelijk overlappende taken met het team dat zich met deze cliënten bezighoudt is vanzelfsprekend heel belangrijk. (zie hierover ook § 6.5).

Bij twee zaken wordt meer gedaan binnen de kaders. Alle overige zaken gaan over leemtes voor, tussen en/of na de bestaande activiteiten. Daarnaast gevraagd, geven medewerkers aan dat

“Meneer was na verhoor weer vrijgelaten. Hij kreeg wroeging en nam zelf contact op met de reclassering. De zaak ging heen en weer tussen de politierechter en de rechtbank. Het heeft een jaar geduurd voor het vonnis er was.”

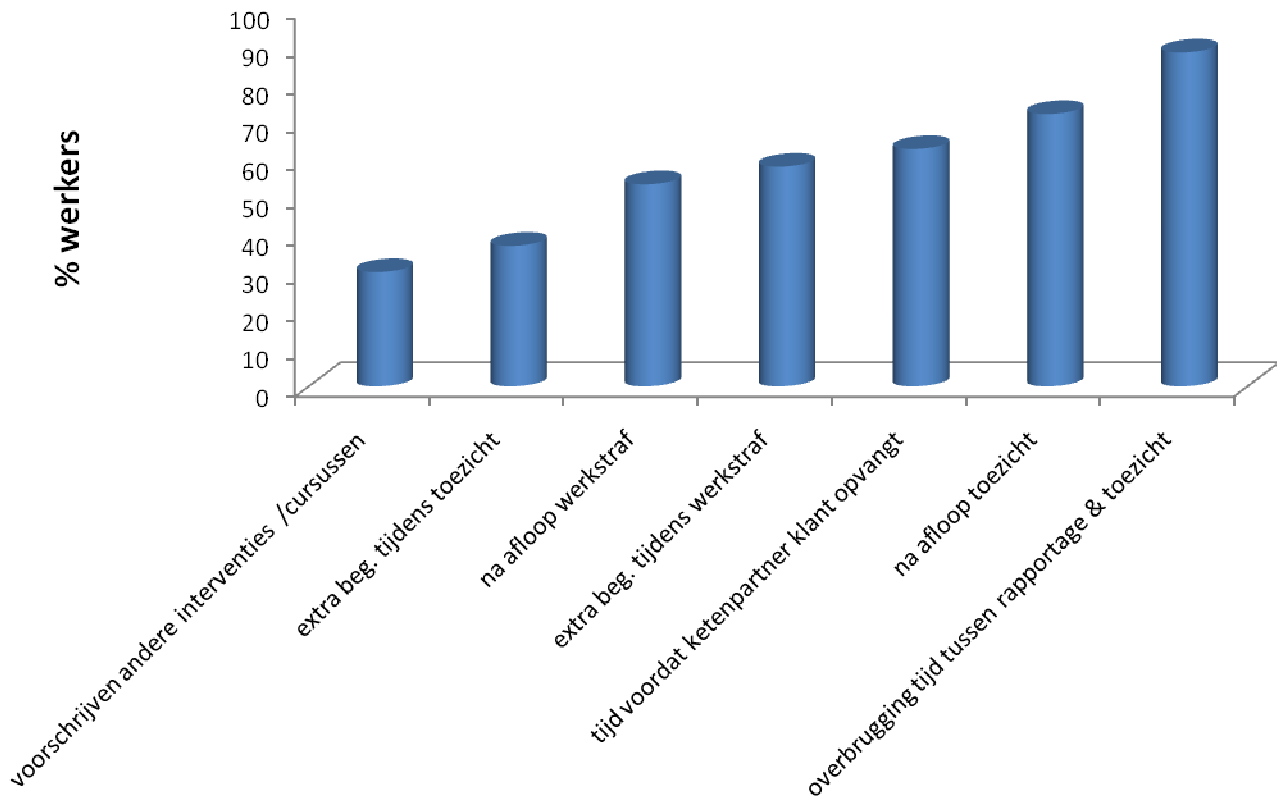
alles wat binnen de kaders zou kunnen, niet als Van Velzen activiteit wordt opgevat. Als ze activiteiten willen ontplooiën die ze voorheen niet binnen het kader deden, dan kan dat.

“Zij had op dat moment hulp nodig en het ging nog lang duren voordat er een toezicht kon komen.”

De data uit de digitale vragenlijst bevestigen deze resultaten. Ook daarin blijkt dat, als reclasseringswerkers de ruimte krijgen om hun werk naar eigen inschatting in te vullen, ze niet of nauwelijks andere dan gangbare activiteiten ontplooiën. De activiteiten blijven hetzelfde, alleen worden ze ingezet om de tijd te overbruggen of te verlengen waarin normaal gesproken ‘niets’ zou gebeuren. Hierin zijn geen

verschillen gevonden tussen de 3 RO's. Ook reclasseringswerkers met of zonder Motie van Velzencliënten en reclasseringswerkers met meer of minder werkervaring geven over het algemeen dezelfde opties aan.

In de digitale vragenlijst is ook gevraagd naar de situaties waarin medewerkers *in theorie* Motie van Velzen kunnen inzetten.⁹ Ook dan geven medewerkers met name aan dat dit kan bij het opvullen van leemten. In figuur 1 staat per situatie het percentage medewerkers weergegeven dat in de betreffende situatie een mogelijkheid ziet om Motie van Velzen in te zetten.



Figuur 1. % werkers naar situaties waarin Motie van Velzen kan worden

De activiteiten die in de leemten worden ingezet, passen binnen de standaardtaken van de reclassering. Ook hier blijkt dat Motie van Velzen minder vaak wordt gezien als middel om andere dan gebruikelijke interventies te plegen of andere cursussen voor te schrijven. Ten slotte geven

⁹ Hierbij zijn ook werkers gevraagd die in het geheel geen van Velzencases in hun caseload hebben.

medewerkers aan dat het inzetten van de motie voor extra begeleiding tijdens een werkstraf of een toezicht *in theorie* mogelijk zou zijn, terwijl dit *in de praktijk* vrijwel niet gebeurt.

5.6 De resultaten van de inzet van Motie van Velzen

In het kader van dit onderzoek naar de pilot Motie van Velzen is het natuurlijk ook belangrijk om te kijken naar de effecten van de activiteiten die

“Dat hij bij de GGZ is aangekomen. Ik heb hem de weg gewezen en heb met hem contact onderhouden. Door de medicijnen is hij gestabiliseerd en kan weer aan het maatschappelijk leven deelnemen, zijn isolement is doorbroken.”

reclasseringswerkers binnen deze pilot ondernemen (deelvraag 4 over de pilot). Wat zeggen de medewerkers over het effect van hun inzet in het kader van de motie? In de telefonische en de face to face interviews geven reclasseringswerkers in geen enkel geval aan dat de inzet van Motie van Velzen negatieve effecten heeft gehad op de cliënt. Of de inzet van de Motie al dan niet ‘verschil maakt’ hangt af van de casus. Van de 51 cases, die zijn besproken in de telefonische interviews, is de inschatting van medewerkers dat het in 13 (een kwart van de) gevallen niet heeft gebaat, en dat er in 37 (bijna driekwart van de) gevallen positieve resultaten zijn bereikt.¹⁰ In tabel 6 (zie volgende pagina) staat een overzicht van wat de reclasseringsmedewerkers verwachten dat de effecten van de inzet van de Motie van Velzen zijn. In de tweede kolom staat het aantal keer dat dit positieve resultaat is genoemd.

¹⁰ Één werker geeft aan nog niet te kunnen zeggen wat het resultaat van de inzet van motie Van Velzen zal zijn. Ze is net gestart met betreffende cliënt.

Tabel 6 Resultaten van inzet Motie van Velzen, volgens medewerkers

Resultaat inzet	Aantal keer genoemd
- De cliënt is direct/succesvol doorgestroomd naar zorg	10
- Het recidivegevaar is verlaagd	8
- Het is voorkomen dat problemen hoger oplopen	8
- Er is vertrouwen opgebouwd, waardoor het verplichte toezicht (na vrijwillig toezicht) nu beter verloopt	3
- De motivatie om aan het probleem te werken is op peil gehouden	3
- De cliënt beseft dat hij/zij met zichzelf aan het werk moet	2
- De cliënt is ontvankelijker geworden voor advies	2
- De overlast die de cliënt veroorzaakte is de kop in gedrukt	1
- De cliënt begint nu langzaamaan zaken op te pakken	1
- De cliënt kan het geleerde in de training beter toepassen op de individuele praktijk	1
- De cliënt is veel minder agressief	1

“Dat hij op zijn tellen past, dat hij zich bewust blijft van het feit dat hij met Justitie in aanraking is geweest en dat hij, als hij niet oppast, in de problemen komt.”

Uit tabel 6 blijkt dat het effect van Motie van Velzen het meest is terug te zien in een succesvolle doorstroming van

cliënten naar de zorg. Ook het verminderen van het recidiverisico wordt vaak genoemd. Hierbij gaat het meestal om een positieve invloed op de criminogene factoren: huisvesting, gezinssituatie, dagbesteding, financiën, gedrag/houding/ vaardigheden. Heel vaak wordt genoemd dat er nu ‘eerder’ gehandeld kon worden, zodat ‘hopelijk erger is voorkomen’, dat ‘de hele ronde langs alle instellingen anders pas had kunnen starten na binnenkomst van het brondocument’.

“Als je vrijwillig kunt starten, dan kun je zorgen dat iemand onze bemoeienis accepteert. Dat hij ziet dat er zorg nodig is. Dat hij bereid is om daarheen te gaan. En als er dan vervolgens vanuit Justitie een toezicht wordt opgelegd, dan is de kans groter dat iemand zich aan de voorwaarden houdt. Wij werken met verslaafden, die hebben vaak een ingewikkeld leven met allerlei problemen en willen lang niet altijd meteen geholpen worden. Je bent vaak even bezig voordat je ze zover hebt.”

5.7 Verwachting van ondernomen activiteiten *zonder* de Motie van Velzen

In de vorige paragrafen zijn de vier vragen waarmee dit onderzoek begon, beantwoord. We weten nu wat de reclasseringswerkers hebben ondernomen, voor welke cliënten ze dat deden, welke leemtes ze daarmee overbrugd hebben en wat volgens hen het resultaat is van hun activiteiten. Om vast te stellen of het ‘echt anders’ is, hebben we ook gevraagd wat de reclasseringswerkers in diezelfde cases hadden ondernomen als de Motie van Velzen er niet was geweest.

“Dan had ik moeten stoppen. Mijn unitmanager zou hebben gezegd: wie doet het werk waarvoor wij worden betaald als jij werk doet waarvoor we niet betaald worden?”

Wat zeggen medewerkers daarover in de telefonische interviews? Globaal zeggen zij van de 51 cases in 22 (43%) van de

gevallen niets¹¹ gedaan zouden hebben, in 16 (31%) cases iets gedaan te hebben, maar veel minder dan met Motie van Velzen en in 11 (22%) cases zouden medewerkers precies hetzelfde gedaan hebben.¹²

“Maar dan ‘illegaal’ en dan zou ik het ook niet in CVS vastleggen”.

“Ik denk dat ik dan telefonisch contact had gehouden. Ik zou minder gedaan hebben dan nu, en informeler. Ik had hem niet helemaal laten zwemmen, maar zou er toch minder tijd en aandacht voor hebben gehad”.

5.8 De praktijk: twee voorbeelden in detail

Voorgaande geeft een beeld van wat medewerkers doen met Motie van Velzen. Op een algemeen niveau worden uitspraken gedaan over activiteiten, justitiabelen, leemtes en resultaten. In deze paragraaf worden deze algemene constatering concreet gemaakt aan de hand van twee meer uitgewerkte casusreconstructies. Voor de reconstructies hiervan zijn de dossiers geraadpleegd in CVS en zijn de medewerkers gesproken. Bij de eerste casus is ook een gesprek gevoerd met de cliënt.

CASUS 1

Wie is de cliënt en in welke situatie zat ze?

Het gaat om een vrouw van 27 jaar, die meerdere malen veroordeeld is voor geweldsdelicten. In 1999 wordt een PIJ-maatregel¹³ opgelegd wegens bedreiging, mishandeling en winkeldiefstal. De PIJ-maatregel eindigt in 2005. Na 2005 wordt de vrouw diverse malen veroordeeld tot

¹¹ Bij ‘niets’ zijn ook de werkers geteld die aangaven dat zij zouden hebben gewacht tot de formele opdracht toezicht.

¹² Gerekend naar werkers i.p.v. cases gaat het om vergelijkbare percentages.

¹³ PIJ staat voor ‘Plaatsing in Inrichting voor Jeugdigen’, ook wel jeugd-TBS genoemd

gevangenisstraffen, werkstraffen en voorwaardelijke straffen met reclasseringstoezicht. Tot nu toe door de Reclassering Nederland; dit keer krijgt zij een werkstraf bij het Leger des Heils.

Zij is vroeger pedagogisch verwaarloosd en heeft jarenlang in een tehuis gewoond omdat haar moeder haar drie dochters te weinig kon begrenzen. Deze vrouw is in het verleden diverse malen dakloos geweest en ze heeft in verschillende opvanginstellingen gewoond. Bij de start van dit vrijwillige reclasseringscontact woont zij in de opvang voor dakloze vrouwen. Zij ontvangt een WAJONG uitkering en heeft enige schulden. Haar dochtertje van vier jaar verblijft sinds drie jaar bij haar moeder. Recent heeft Bureau Jeugdzorg besloten dat “oma oma moest kunnen zijn” en dat er gezocht moet worden naar een neutraal pleeggezin. Mevrouw is tegen dit besluit in beroep gegaan en is in het gelijk gesteld. “Ik heb tegen de rechter gezegd dat ze dat dan drie jaar geleden hadden moeten bedenken. Nu is dat kind helemaal gewend aan deze situatie, waarom moet het dan nu opeens anders?”

De GGzE heeft bij deze vrouw een borderline persoonlijkheidsstoornis vastgesteld. Ze gebruikt daarvoor medicatie. Zij vindt van zichzelf dat ze opvliegend en impulsief is. “Ik ben heel druk in mijn hoofd. En als dingen niet gaan zoals ik denk, dan raak ik snel in paniek. En dan moeten ze me met rust laten, ze moeten dan niet aan me gaan trekken.” Ze is blij met de medicijnen: “Ik ben nu veel rustiger. Mijn moeder ziet het meteen aan me als ik een dag mijn medicijnen niet heb geslikt, en dan mag ik niet binnen komen.”

De vrouw komt dit keer in contact met de reclassering van het Leger des Heils omdat ze, wegens geweldpleging, een werkstraf opgelegd heeft gekregen. Op dat moment loopt er ook nog een zaak omdat een eerder opgelegd toezicht bij de Reclassering Nederland is geretourneerd, vanwege het uiten van dreigende taal naar de medewerker.

Hoe werd het Motie Van Velzen en waarom?

Tijdens de intake voor de werkstraf constateert de intaker van het Leger des Heils dat de betrokken vrouw veel problemen heeft. “Er is zoveel aan de hand, daar moet iets mee.” Zij stelt aan de werkbegeleider voor om er een Van Velzen-casus van te maken. Vervolgens nodigt ze de vrouw uit voor een tweede gesprek, waar zij haar voorstelt aan de reclasseringswerker. Mevrouw gaat akkoord met de begeleiding, “Er zit toch nog een toezicht aan te komen vanwege die geretourneerde zaak.” De medewerker reageert daarop met: “Misschien, maar dan kan ik je tot die tijd begeleiden in een vrijwillig kader. En vrijwillig betekent niet: vrijblijvend. Als we afspreken dat je komt, dan verwacht ik je ook. En ik ga je wel helpen, maar jij moet ook iets doen. Het kan niet zo zijn

dat ik wakker lig en jij slaapt.” Dat vindt de vrouw prima. “Het is geven en nemen.”

Bij de start heeft de reclasseringswerker het idee: deze vrouw heeft iemand nodig bij wie ze haar verhaal kwijt kan, die haar kan helpen haar gedachten te ordenen en die kan helpen bij allerlei praktische zaken.

Wat is er onder Motie Van Velzen gedaan?

Er volgen wekelijkse gesprekken. De eerste insteek van de medewerker is: “Hoe komt het nou dat je steeds met Justitie in aanraking komt? Wat is er aan de hand, en hoe moet het nou verder met jou in het leven? Je bent nu 27, je wilt toch niet op je 30^e er nog steeds zo voorstaan?”

Ook de borderlineproblematiek komt aan de orde. “Ik weet dat dit een verzamelnaam is voor heel verschillende dingen. Hoe werkt dat bij jou?” Daar wordt een plan op gemaakt: hoe kun je voelen aankomen dat het mis gaat, wat kun je dan doen? Wanneer gaat het mis (laat opblijven, drinken, blowen, dan ontploffen als iemand iets zegt wat je niet bevalt)? De medewerker checkt of de vrouw haar medicijnen slikt en op tijd haar herhaalrecept ophaalt.

Na zeven gesprekken (“Ze komt altijd stipt op tijd”) blijkt dat de rechter vanwege het geretourneerde toezicht een gevangenisstraf van 3 ½ maand heeft opgelegd. De vrouw heeft zichzelf gemeld (“Dan maar meteen, want ik ga nou net beginnen met een aantal dingen”). Tijdens de detentie houdt de medewerker contact en in samenspraak met de begeleider in de gevangenis wordt een nazorgplan gemaakt. De maatschappelijke opvang zegt toe dat zij als zij vrijkomt een eigen woning – van het project Tussenstap – krijgt en doet een aanvraag bij de Sociale Dienst voor inrichtingskosten. Op de dag dat de vrouw vrijkomt, hoort de medewerker van de begeleider van de maatschappelijke opvang dat er nog geen reactie van de Sociale Dienst is, en dat het huis dus ook nog leeg is. De medewerker neemt contact op met de Sociale Dienst (“Blijven liggen, sorry”). De medewerker belt met het kringloopcentrum en regelt dat ze meubels kunnen komen uitzoeken die later betaald worden. “Onze manager zegt, ‘Je moet *out of the box* denken.’ Nou, dat heb ik gedaan.” De medewerker gaat met de vrouw samen meubels uitzoeken, die dezelfde dag nog bezorgd worden. “Dat overziet ze in haar eentje niet.”

Tijdens de detentie heeft de medewerker ook contact met de GGzE, waar de betrokken vrouw voor haar detentieperiode werkt aan woedebeheersing. Als een behandeling bij de GGzE langer dan een maand wordt onderbroken sluit de GGzE de zaak af en moet er een nieuwe aanvraag worden gedaan. Door dat meteen te doen, kan de vrouw na detentie snel weer starten. De gesprekken met de vrouw zijn tijdens de detentieperiode minder frequent. De vrouw is nu sinds 3 weken vrij en

komt weer één keer per week.

Wat was het effect van de inzet van Motie Van Velzen?

De medewerker zegt daarover: “voorkomen van recidive, of voorkomen van erger. Het kon zo niet langer. Er moest meer stabiliteit komen. Als ze het leven bleef leiden zoals ze dat voorheen deed, dan voorzag ik dat het ernstig mis zou gaan. Dat ze de verkeerde man tegenkwam, aan de drugs zou raken, in de prostitutie terecht zou komen.”

Er is een aantal dingen in gang gezet, waardoor deze cliënte een positiever toekomstbeeld heeft.

Zelf zegt ze erover: “Nou heb ik een eigen woning, en dan kan misschien mijn dochter langzaamaan op bezoek komen, misschien later zelfs wel bij me komen wonen. En ik doe een opleiding – sociale hygiëne - dus dan kom ik misschien ook wel van die uitkering af.” De vrouw is door de medicijnen veel rustiger en weet dat als ze ergens niet uitkomt, ze bij de medewerker terecht kan die helpt hoofd- en bijzaken te onderscheiden en ook praktische hulp biedt.

Het grote verschil tussen deze begeleiding en vorige ervaringen met reclasseringstoezicht vindt zij “dat hij vindt dat het goed met mij moet gaan. En dat het goed moet blijven gaan. En hij doet wat voor je. Zoals net nog: dan zeg ik dat ik nog steeds niet gebeld ben door de GGzE en dan zegt hij: Ik bel ze morgen wel even. En dan weet ik dat hij dat doet. Die vorige zou hebben gezegd: “Dan moet je zelf even bellen hoe dat komt. Ik heb echt meer aan hem dan aan al die vorige hulpverleners bij elkaar. En ik heb er heel wat gehad. Als je daar zei dat het goed ging, dan gingen ze doorvragen: Wat gaat er dan goed?” Ja, eh... daar kan ik heel kwaad om worden, om dat doordrammen. En hier kijkt hij: wat gaat niet goed en hoe kan ik daarbij helpen.”

Bovenstaande casus laat zien hoe de reclasseringswerker naast een werkstraf, en voorafgaand aan een mogelijk toezicht, de begeleiding start.

In de tweede casus wordt de Motie van Velzen vooral ingezet om er na afloop van een toezicht voor te zorgen dat de nog niet behaalde doelen alsnog worden gehaald.

CASUS 2

Beschrijving casus (achtergrond)

Het gaat in deze casus om een werkloze, mannelijke cliënt, die is veroordeeld voor ‘seksueel overschrijdend gedrag’. Hij heeft drie jaar lang ontucht gepleegd met zijn oudste stiefdochter,

startend toen het meisje 13 jaar was. De man heeft een IQ van 71, mogelijk borderline stoornis en is zelf als kind door zijn vader misbruikt. Voor het daardoor opgelopen trauma is hij nooit in behandeling geweest. De gezinssituatie van de man is problematisch: hij heeft geen contact meer met zijn eigen zoon, zijn ene stiefzoon gebruikt drugs, de ander heeft ADHD en epilepsie. De jongste stiefdochter is vanwege de gezinssituatie uit huis geplaatst. Zijn vrouw is door ziekte in een rolstoel terecht gekomen.

De betrokken man is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van vijf jaar. In de gevangenis krijgt hij drie jaar therapie. Na detentie staat hij van februari tot en met juli 2009 onder toezicht van de reclassering. Tijdens het toezicht toont de man veel weerstand tegen het (weer) in therapie moeten. Het kost de medewerker veel tijd om zijn cliënt ervan te overtuigen dat dit nodig is. Binnen het toezicht wordt de man verder ondersteund in het op orde krijgen van zijn financiën (hij heeft € 10.000 aan schulden) en wordt er gezocht naar dagbesteding, hulpverlening en huisvesting (omdat de man tijdens detentie gescheiden is van zijn vrouw, heeft hij geen woonadres meer). Er wordt geprobeerd de cliënt onder te brengen bij MEE, maar hij wordt afgewezen. Ook op andere plekken lukt het niet deze man onder te brengen.

Hoe werd het Motie Van Velzen en waarom?

Na juli 2009 is het nog niet gelukt deze man geplaatst te krijgen voor huisvesting. Bovendien heeft de weerstand van de man tegen therapie ervoor gezorgd dat ook het proces van toeleiding naar zorg vertraagd is. Hoewel het toezicht formeel afloopt, is de inschatting van de medewerker dat deze cliënt nog niet op eigen benen kan staan. Een aantal zaken (huisvesting, dagbesteding, zorg) zijn nog niet geregeld. De man heeft bovendien geen sociaal netwerk waar hij op terug kan vallen. Het vermoeden bestaat dat de kans op recidive onder deze voorwaarden zeer groot is. In overleg met de unitmanager wordt daarom besloten de casus onder Motie Van Velzen door te laten lopen.

Wat is er onder Motie Van Velzen gedaan?

De medewerker zet het toezicht voort. De activiteiten blijven zich daarbij vooral richten op het regelen van plaatsing binnen zorg (GGzE), dagbesteding en huisvesting. Steeds blijkt dat er zonder budget geen mogelijkheden zijn voor plaatsing:

- Voor het plaatsen bij de zorg is een CIZ-indicatie nodig. Deze wordt toegekend op basis van een diagnose. Omdat er bij deze cliënt meerdere diagnoses zijn gesteld in het verleden,

vindt de medewerker nergens een ingang voor zorg. Dat betekent dat ze van vooraf aan moet beginnen bij de GGZ. Uiteindelijk wordt een nieuwe diagnose opgesteld – deels ingevuld door de medewerker zelf – en een CIZ-indicatie toegekend. De man wordt dan aangemeld bij de GGZ.

- Om de cliënt geplaatst te krijgen voor dagbesteding, is budget nodig. De medewerkers wordt echter ‘van het kastje naar de muur gestuurd’, het lukt haar niet zomaar dit te regelen: “Instanties zijn vanwege allerlei bezuinigingen keihard geworden”.
- In de tussentijd lukt het ook niet deze man geplaatst te krijgen in het Domushuis (24-uursopvang voor dak- en thuislozen). Ook hier wordt weer gevraagd naar een CIS-indicatie en staat de man zonder deze indicatie op straat. De medewerker wijst de organisatie op haar verantwoordelijkheid, maar krijgt de cliënt pas geplaatst op het moment dat de CIS-indicatie is toegekend.
- Ook heeft de medewerker contact met de gemeente om te kijken of deze cliënt in aanmerking komt voor ondersteuning via de WMO. Ze vangt bot, omdat de man oorspronkelijk niet uit Eindhoven komt. Het gegeven dat deze man niet terug gaat naar zijn vroegere woonplaats en zich wil vestigen in Eindhoven, doet daar niets aan af.

Elke twee weken heeft de medewerker een gesprek met deze cliënt. Dat is op vrijwillige basis, maar hij is er altijd. Hij heeft een vertrouwensband opgebouwd met de medewerker. Ook vergezelt de medewerker deze cliënt bij zijn gesprekken met de verschillende instanties.

Wat was het effect van de inzet van Motie Van Velzen?

Het is voorkomen dat deze man op straat kwam te staan, zonder huisvesting, dagbesteding, behandeling en met schulden. De medewerker geeft aan zonder Motie Van Velzen niet in actie te zijn gekomen: “Dan had ik het niet gemogen, had ik het illegaal moeten doen. Ik ben met deze meneer naar al die instanties geweest, omdat hij het zelf gewoon niet zou redden. Dat kun je niet voor al je cliënten doen”. Als er uiteindelijk een CIS-indicatie is toegekend, kunnen alle zaken geregeld worden en kan de reclassering de cliënt loslaten. Het Domushuis gaat nu verder met deze cliënt.

De man heeft zijn leven weer een beetje op de rails: “De onrust van meneer is weggenomen, waardoor de kans op recidive is verminderd”.

Bovenstaande reconstructies laten in concreto een aantal resultaten zien die eerder aan bod zijn gekomen in dit hoofdstuk. Zo komt naar voren dat medewerkers binnen de geboden ruimte in de pilot over het algemeen niet geheel andere activiteiten ontplooiën dan de reguliere taken. Het gaat om cliënten met (waarschijnlijk) een psychische problematiek. Tevens richt de invulling zich in beide gevallen op het overbruggen van leemten in het strafrechtproces. Beide medewerkers schatten in dat het recidivegevaar door de inzet van de motie verminderd is.

5.9 Netwerkactiviteiten

Tot nu toe hebben we met name de activiteiten besproken die door de reclasseringswerkers zelf zijn ondernomen. Binnen de pilot wordt daarnaast veel gedaan aan netwerkontwikkeling, met name door de projectsecretaris. Nieuwe netwerken zijn opgezet of bestaande netwerkcontacten geïntensiveerd. Er is werkstraf plus, een casuoverleg van gemeente, GGzE, MEE, de woonstichting, stichting Sport en Beweging (voor de daginvulling) en een reclasseringswerker. Daar zijn nu twee casussen. In het netwerk van OM, politie, reclassering, ASHG en GGzE heeft de reclassering een prominentere rol gepakt.

Er is een overleg gestart met de jeugdreclassering (bureau Jeugdzorg), de Raad van de Kinderbescherming, de reclassering en de gemeente. Dat biedt weer opening om te kijken hoe jeugdreclassering en reclassering beter op elkaar kunnen aansluiten. Daar gaat nu veel in mis, doordat bijvoorbeeld jongeren die net voor hun 18^e onder begeleiding staan van de jeugdreclassering net na hun 18^e verjaardag daarnaast een werkstraf krijgen bij Reclassering Nederland, zonder dat de beide organisaties van elkaars' activiteiten op de hoogte zijn.

In het kader van de netwerkactiviteiten is ook een overleg gestart met de vrouwegevangenis: het casuoverleg Nazorg Gedetineerde Vrouwen. Er was voorheen al wel overleg, maar geen samenwerking. Er werd minder gebruik gemaakt van elkaars mogelijkheden. Nu wordt er gekoerst op samenwerking. 'Als iemand bijvoorbeeld een toezicht heeft, dan kan in de toezichtafspraken worden opgenomen: u zoekt werk in de zorg, u wilt daarvoor een opleiding doen; als u zich aan de afspraken houdt, dan zal de gemeente de opleidingskosten betalen. Waar het dus om gaat is om het in positie brengen van alle partijen', aldus de projectsecretaris.

5.10 Communicatie over de pilot

Naast deze activiteiten is er ook voor gekozen te investeren in de communicatie over de pilot. Zo verschijnt er periodiek een Nieuwsbrief en is een website gelanceerd om informatie over de pilot breder toegankelijk te maken.

5.11 Samenvattend: wat gebeurt er in de praktijk?

In de praktijk van Motie van Vlezen gebeuren de volgende dingen: er is een groep gestart voor plegers huiselijk geweld, er zijn individuele Van Velzen-cases, er zijn netwerken ontwikkeld en er zijn communicatiekanalen ontwikkeld.

Op basis van de telefonische gesprekken aangevuld met face to face interviews en enkele data uit de digitale vragenlijst wordt in deze afsluitende paragraaf antwoord gegeven op de vier deelvragen over de pilot.

Welke activiteiten worden in het kader van de pilot ondernomen en wat zijn hierbij de redenen (de eerste deelvraag over de pilot)? Als reclasseringswerkers extra professionele ruimte krijgen dan doen ze de dingen die zij voor hun werk essentieel vinden. Ze verzinnen geen ‘toeters en bellen’ maar richten zich op risicomangement en rehabilitatie. Beide aspecten komen in de pilot duidelijk naar voren. Om aan risicomangement en rehabilitatie te werken, beschikken de medewerkers over een scala aan methoden, die ze soms apart en soms in combinatie inzetten. Het zijn methoden die komen uit het domein van de psychosociale hulpverlening, zoals bijvoorbeeld crisisinterventie, ondersteunende gespreksvoering, praktische hulpverlening, systeeminterventies. Er bestaat verschil van inzicht tussen medewerkers over de vraag of dit ook tot het reguliere werk hoort.

Ook nemen de medewerkers vaak een rol aan als casemanager, waarbij ze de professionele netwerken rondom een cliënt alert houden. Ze proberen daarmee een continu traject te realiseren voor de cliënten, in samenwerking met de ketenpartners en hun bredere netwerk. *Reclasseringsmedewerkers blijken zich bewust van het feit dat voorkomen van recidive hun doel is en handelen daar ook naar in de geboden vrije ruimte.*

Op welke (typen) justitiabelen richten de getroffen maatregelen zich en om welke reden(en) juist op die (de tweede deelvraag over de pilot)?– Er is in de pilot extra aandacht voor bepaalde typen cliënten: die met een psychische stoornis, de zwakbegaafden en de daders van huiselijk geweld. Blijkbaar vinden medewerkers dat juist bij deze typen cliënten een grotere noodzaak is om de continuïteit in het

traject te behouden en met de andere betrokkenen te overleggen. Mensen met een psychische stoornis of een verstandelijke beperking zijn vaak minder goed in staat om zelf het overzicht te houden, te plannen of de lange termijn in de gaten te houden. Dit moet van buitenaf worden ingebracht. Bij o.m. huiselijk geweld is het een bekend gegeven dat het van belang is om zo snel mogelijk aan de slag te gaan met alle leden van het systeem. *Meer professionele ruimte wordt dus door de reclasseringsmedewerkers ook opgevat als dat (kunnen) doen wat past bij de specifieke problematiek van de cliënt. Reclasseringswerkers kunnen blijkbaar niet altijd een mogelijkheid vinden om binnen het reguliere werk te doen wat zij nodig achten.*

Welke leemten worden voorkomen door de ondernomen activiteiten (de derde deelvraag over de pilot)? Het invullen van extra professionele ruimte die met Motie van Velzen wordt gegeven, betekent voor de medewerkers: kunnen starten als je als professional denkt dat dat nodig is, ook als er (nog) geen kader is, tussen twee fases in doorgaan en als aan het eind van het toezicht de doelen nog niet (helemaal) zijn gehaald of het gevaar nog steeds groot is, het contact niet beëindigen. Doordat het reclasseringswerk zo nadrukkelijk is gekoppeld aan de justitiële procesgang is deze continuïteit vaak niet vanzelfsprekend of in sommige gevallen zelfs afwezig. Om het reclasseringswerk goed te kunnen doen, is continuïteit een belangrijk begrip, dat zowel in de wetenschappelijke literatuur als in het beleid aandacht heeft. *Last hebben van bureaucratie betekent in dit verband dus dat het werk rechtstreeks is gekoppeld aan de termijnen in het justitiële proces, waarbij niet altijd voldoende continuïteit in het begeleidingsproces mogelijk is, wat nadelig is voor het behalen van de doelen.*

Op welke wijze en in welke situaties wordt 'beter gereageerd dan het strafrechtproces toelaat'? Ofwel: wat zijn de resultaten van de inzet van de Motie van Velzen (de vierde deelvraag over de pilot)? Als medewerkers de resultaten van hun inzet in het kader van de Motie van Velzen beschrijven, doen ze dat in termen die te maken hebben met hun opdracht en doel, namelijk het *bevorderen van re-integratie en het verminderen van recidive*. Ze denken dat hun Van Velzen-activiteiten in driekwart van de gevallen een positieve uitwerking heeft.

6. Invullen van de professionele ruimte: hoe denken de betrokkenen over de praktijk?

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op de praktijk van de pilot Motie van Velzen: Wat *doen* reclasseringswerkers als ze meer ruimte krijgen, wat gebeurt er in het netwerk, en wat zijn de effecten? In dit hoofdstuk beschrijven we hoe reclasseringswerkers en de netwerk- en ketenpartners *denken over* de praktijk van de pilot.

Hieronder gaan we eerst kort in op wat reclasseringswerkers zeggen over de regels, procedures en afspraken. Die gaan dus niet over de praktijk van de pilot, maar juist over datgene waarvoor de pilot een oplossing geacht wordt te brengen.

In paragraaf 6.2 geven we weer hoe reclasseringswerkers denken over de Motie van Velzen, in welke gevallen zij vinden dat zij deze in zouden kunnen zetten, en wat hun redenen zijn om de Motie juist niet in te zetten. En we beschrijven de redenen die zij geven om hun Motie van Velzen – activiteiten niet altijd te registreren¹⁴.

In paragraaf 6.3 beschrijven we wat netwerk- en ketenpartners denken over de pilot Motie van Velzen.

6.1 Visies van medewerkers over belemmeringen in het reclasseringswerk

Als we naar de bevindingen van ons onderzoek kijken dan lijkt het dat medewerkers eigenlijk niet zo veel last hebben van een aantal zaken die in de Motie van Velzen verondersteld werden en die in de literatuur ook vaak genoemd worden als het gaat om de professionele ruimte. Zo klagen reclasseringswerkers niet zozeer over de verantwoordingsdruk in de vorm van het moeten registreren in het cliëntendossier CVS. Zij zien de opbouw van een dossier als noodzakelijk. Wat zij wel melden is dat het huidige systeem lastig te hanteren is, met de vele schermen die steeds geopend moeten worden en de onoverzichtelijkheid ervan. Zelfs bij het inzetten van de Motie van Velzen in deze pilot

¹⁴ Zoals we eerder hebben beschreven hebben we naast de telefonische interviews (met werkers die van Velzen-cases in hun caseload hebben) ook een digitale vragenlijst toegestuurd aan alle medewerkers (dus ook de werkers die Motie van Velzen *niet* ingezet hebben) (zie bijlage D voor deze 'Digitale vragenlijst'). De lijst is door 43 medewerkers ingevuld, waarvan 24 medewerkers wel en 19 medewerkers geen Motie van Velzen hebben ingezet. De 24 medewerkers hebben bij 52 cliënten gebruik gemaakt van Motie van Velzen. De meeste medewerkers hadden één Motie van Velzen-cliënt, maar er waren ook een paar met meerdere Motie van Velzen-cases.

De resultaten worden weergegeven voor de totale groep van 43 werkers die de vragenlijst hebben teruggestuurd. Er zal bovendien ook worden ingegaan op eventuele verschillen tussen de drie RO's, verschillen in werkervaring waarbij drie groepen zijn onderscheiden: 0-2 jaar (n=16), 3-4 jaar (n=12) en 5 jaar of meer (n=15) en verschillen tussen reclasseringswerkers die wel (n=24) en geen (n=19) Motie van Velzen-cliënten in hun caseload hadden op het moment van het onderzoek.

De informatie uit de vragenlijst wordt gebruikt als aanvullend op de informatie uit de voorgaand beschreven telefonische interviews, face to face interviews en observaties van casuïstiekbesprekingen.

zelf blijkt dat medewerkers het registreren in het CVS soms te veel ‘administratief gedoe’ vinden en laten zij dat soms om die reden achterwege.

Als medewerkers benoemen van welke regels en procedures ze last hebben dan wordt ook de taaksplitsing soms genoemd, met name bij bepaalde cliënten zoals mensen met ernstige psychiatrische problemen en ernstig verslaafden. Dit is gerelateerd aan de beleidsafspraken over de uitvoering van de advies- en toezichttaak. In de opdrachtbrief van de directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) over de uitvoering van de pilot Motie van Velzen was namelijk gesteld dat deze beleidsafspraken gehandhaafd moesten blijven (zie ook hoofdstuk 4 van dit rapport). Ook hier gaat het dan met name het gebrek aan continuïteit die dit oplevert. Op dit punt constateren de onderzoekers dat reclasseringswerkers binnen de pilot ook wegen vonden om het gebrek aan continuïteit rondom de taaksplitsing op te heffen. Bij nadere beschouwing blijkt het dan niet altijd de taaksplitsing op zichzelf te zijn die voor problemen zorgt, maar eerder het feit dat de toezichtunit pas start nadat er een opdracht toezicht vanuit Justitie is gegeven. Oplossingen hiervoor zijn gezocht in doorgaand reclasseringscontact gedurende deze wachttijd en een betere communicatie tussen de adviseur en de toezichthouder.

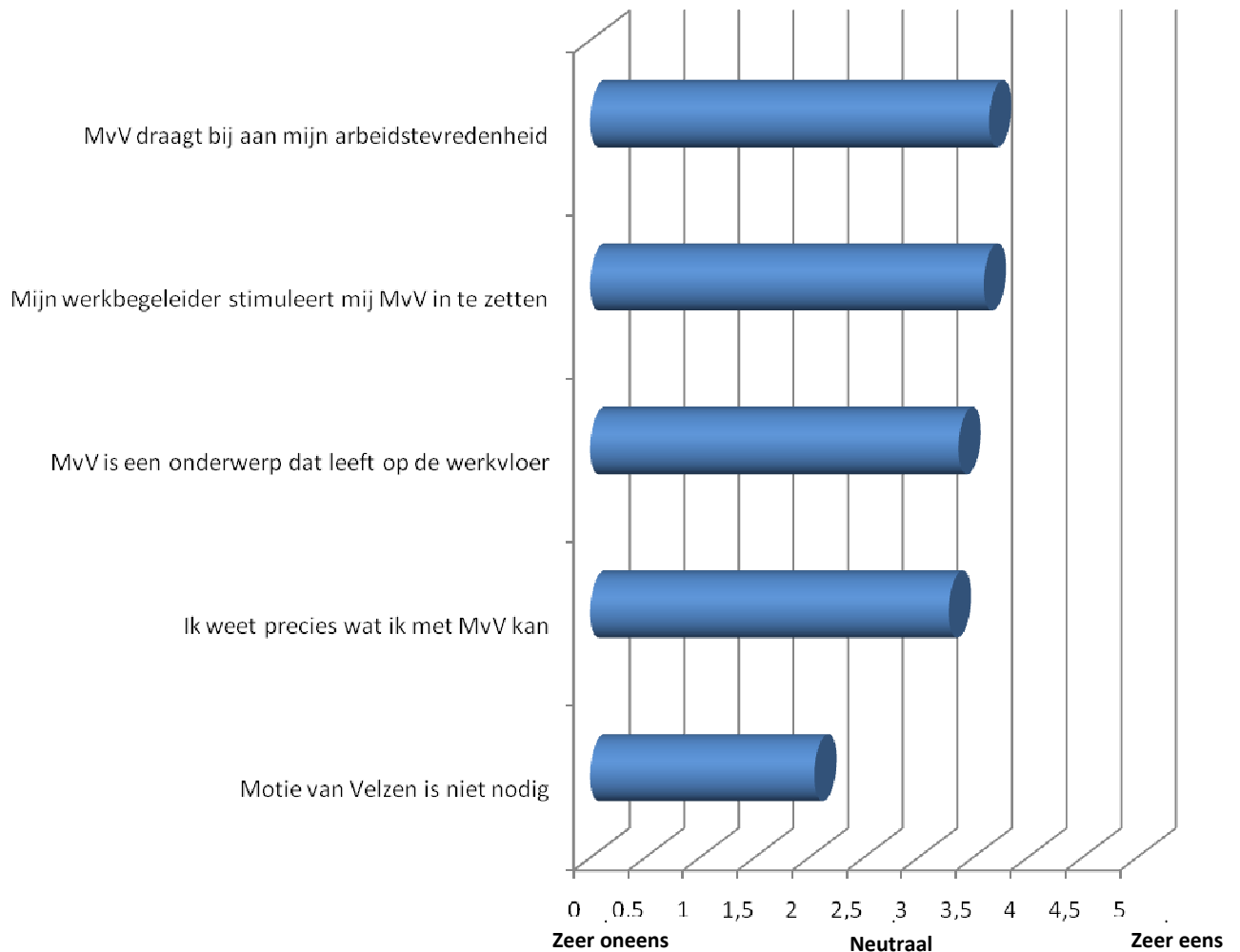
Ook over het werken met *evidence based* methoden hebben wij weinig klachten gehoord. Het diagnose-instrument RISC wordt vooral als ondersteunend gezien voor jongere medewerkers. Enkele meer ervaren medewerkers geven aan, niet alleen te willen varen op het instrument en dat het eigen professionele oordeel een belangrijke rol moet blijven spelen bij de RISC.

De onderzoekers constateren dat deze opvatting van het gebruik van de RISC in overeenstemming is met de handleiding RISC die een expliciete plaats geeft aan het professionele oordeel en het consult. Enkele reclasseringswerkers stellen vragen bij de waarde van de RISC voor specifieke doelgroepen. Dit soort vragen zijn – en worden meegenomen bij de validering van de RISC.

6.2 Visies van medewerkers over Motie van Velzen en reclasseringswerk

Wat vinden reclasseringswerkers nu eigenlijk van Motie van Velzen en daarmee samenhangend van het reclasseringswerk? Om daar achter te komen hebben we de medewerkers een aantal algemene stellingen over de Motie van Velzen voorgelegd (figuur 2). Ook hebben de medewerkers gereageerd op een aantal stellingen die betrekking hebben op de procesmatige kant van het reclasseringswerk (figuur 3). Medewerkers konden hun mening weergeven door aan te vinken in welke mate zij het (on)eens zijn met een stelling.

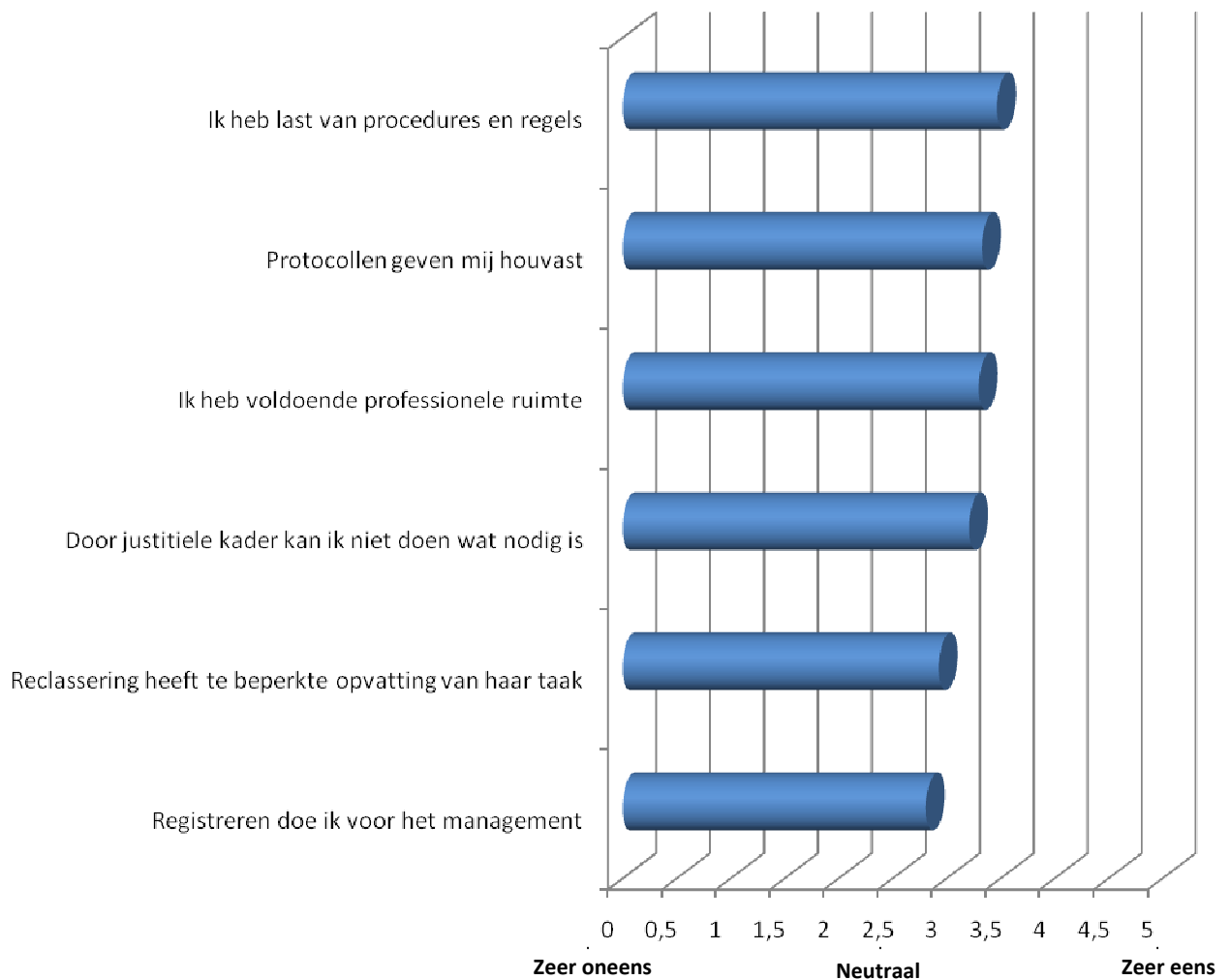
Figuur 2. Gemiddelde scores op de stellingen over Motie van Velzen



Uit figuur 2 blijkt dat reclasseringswerkers overwegend positief zijn over wat Motie van Velzen betekent voor hun werk, zowel inhoudelijk (terugdringen recidive) als randvoorwaardelijk (tevredenheid). Reclasseringswerkers van Novadic-Kentron en van het Leger des Heils geven vaker aan dan reclasseringswerkers van Reclassering Nederland dat Motie van Velzen op de werkvloer leeft. Reclasseringswerkers die één of meerdere Motie van Velzen-cases hebben, geven – vaker dan medewerkers zonder Motie van Velzen-cliënten - aan dat de extra professionele ruimte bijdraagt aan hun arbeidstevredenheid. Zij ervaren de werkbegeleiders bovendien meer als stimulans om Motie van Velzen in te zetten dan reclasseringswerkers die niet met Motie van Velzen-cliënten werken. Het aantal

jaren ervaring met het reclasseringswerk blijkt hierin geen verschil te maken in hoe de Motie wordt ervaren.

In figuur 3 staan de reacties op de stellingen die over het reclasseringswerk zelf gaan.



Figuur 3. Gemiddelde scores op de stellingen over reclasseringswerk. De scores zijn over het algemeen rond neutraal. Een paar opvallende aspecten: over het algemeen is men het eens met de stelling dat het werk voldoende professionele ruimte biedt. Tegelijkertijd zijn de medewerkers het er ook mee eens dat ze last hebben last van procedures en regels. Het zijn vooral de reclasseringswerkers *zonder* Motie van Velzen-cliënten die aangeven dat het werken volgens protocollen houvast biedt. Reclasseringswerkers *met* Motie van Velzen-cliënten geven vaker aan dat zij vooral voor het management registreren. Er is geen verschil

tussen reclasseringswerkers van de 3 reclasseringsorganisaties en medewerkers met meer of minder werkervaring.

De inzet van Motie van Velzen zonder te registreren

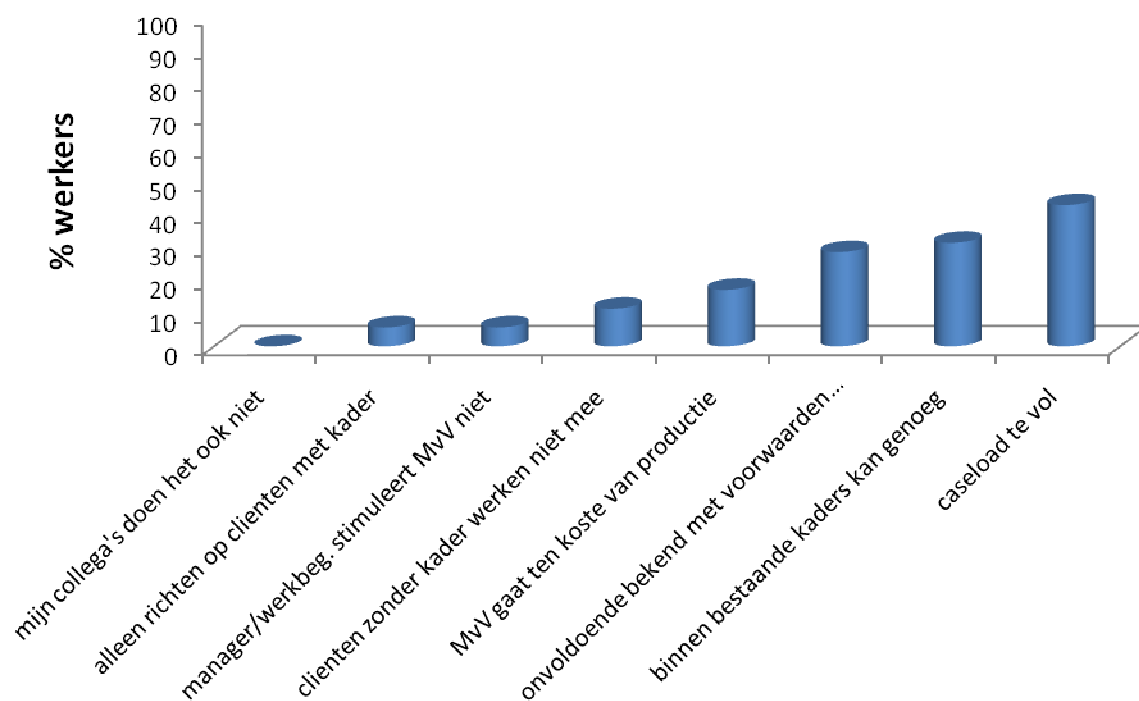
Aan reclasseringswerkers is gevraagd of zij wel eens Motie van Velzen bij cliënten hebben ingezet zonder dit te registreren. Elf (46%) van de 24 medewerkers met Motie van Velzen-cliënten in hun caseload blijken dit wel eens te hebben gedaan. De redenen die worden genoemd, zijn dat de extra handelingen (paar telefoontjes en/of gesprekken) niet opwegen tegen de administratieve rompslomp (evaluatie- en registratieplicht) die Motie van Velzen met zich meebrengt (n=4), dat Motie van Velzen en/of de verantwoordingsplicht nog niet actief was op het moment dat de casus in behandeling werd genomen (n=2), tijdsdruk (n=2) en dat de reclassering al bureaucratisch genoeg is (n=1).¹⁵ Samenvattend: medewerkers vinden soms dat de Motie van Velzen-registratie zelf (te) veel administratief werk oplevert.

Redenen om Motie van Velzen niet in te zetten

Medewerkers konden bij een aantal redenen aangeven of ze van toepassing zijn voor het *niet* inzetten van Motie van Velzen. Acht respondenten gaven aan dat zij Motie van Velzen inzetten waar mogelijk, daarmee aangevend dat *geen* van de redenen voor hen gold om Motie van Velzen niet in te zetten. Deze acht respondenten waren evenredig verdeeld naar RO en werkervaring. De percentages in figuur 4 zijn gebaseerd op de mening van 35 reclasseringswerkers met (n=16) en zonder (n=19) Motie van Velzen-cliënten in hun caseload.

De redenen die reclasseringswerkers het meest noemden om Motie van Velzen niet te zetten zijn ‘onvoldoende bekend met de voorwaarden van Motie van Velzen’ en ‘nog geen Motie van Velzen casus gehad’. Deze opties werden vaker aangevinkt door medewerkers die *geen* Motie van Velzen-cliënten in hun caseload hadden. Er werden geen verschillen gevonden tussen reclasseringswerkers van de 3 RO’s en reclasseringswerkers met meer of minder werkervaring.

¹⁵ Twee werkers gaven geen reden op.



Vijf medewerkers maakten gebruik van de mogelijkheid om (aanvullende) redenen aan te geven waarom Motie van Velzen niet kan worden ingezet. Hieronder volgt een opsomming:

- Productie gaat voor. Daardoor terughoudend om Motie van Velzen in te zetten.
- Extra administratie in CVS, vooral in de werkstraf unit.
- Registratie in CVS1 (Motie van Velzen) en CVS2 (Werkstraf) werkt verwarrend en maakt het verloop onduidelijk.
- Cliënten zonder juridische titel kunnen niet worden doorverwezen omdat hulpverleningsinstanties dan niet kunnen declareren.
- Prioriteit blijven cliënten met een kader.

Een aantal van de hierboven genoemde (aanvullende) redenen komt ook terug in figuur 2 ('productie heeft voorrang', 'niet voor cliënten met kader' en 'te veel administratie'). Voor de meeste medewerkers zijn dit echter niet de belangrijkste redenen om Motie van Velzen niet in te zetten.

Soms blijkt dat medewerkers kiezen om de Motie niet in te zetten omdat ze niet volledig op de hoogte zijn van de bestaande mogelijkheden. Zo is de afdeling Zorginkoop bij DJI bereid om in individuele zaken oplossingen te creëren bij problemen met doorverwijzingen.

Samenvattend: wat denken de reclasseringswerkers over de praktijk?

De reclasseringswerkers zijn overwegend positief zijn over wat Motie van Velzen betekent voor hun werk, zowel inhoudelijk (terugdringen recidive) als randvoorwaardelijk (tevredenheid). Daarbij zijn in de waardering verschillen waar te nemen tussen medewerkers die Motie van Velzen *wel* en medewerkers die Motie van Velzen *niet* inzetten. Medewerkers die wel gebruik hebben gemaakt van de pilot, geven vaker aan dat de motie leidt tot meer arbeidstevredenheid, dat zij meer zijn gestimuleerd door hun werkbegeleider, dat zij minder houvast ontnemen aan protocollen en vinden vaker dat ze vooral registeren voor het management.

Geregeld wordt de motie ook ingezet zonder dit te registeren, vooral vanwege de bijbehorende evaluatie- en registratieplicht. De redenen die reclasseringswerkers geven om Motie van Velzen in zijn geheel *niet* in te zetten zijn vooral ‘onvoldoende bekend met de voorwaarden van Motie van Velzen’ en ‘nog geen Motie van Velzen casus gehad’.

Het nemen van (extra) professionele ruimte in de breedste zin van het woord zou ook moeten betekenen dat medewerkers niet alleen inhoudelijke verantwoording nemen om te doen wat nodig is, maar dat ze ook op proces- en beleidsmatig niveau activiteiten ontplooiën om hun werk zo goed mogelijk te kunnen doen. Bijvoorbeeld door zich te laten informeren over de voorwaarden of actief ‘op zoek te gaan’ naar mogelijkheden om Motie van Velzen in te kunnen zetten. In het nemen van extra professionele ruimte op proces- en beleidsmatig niveau lijken medewerkers tot nu toe minder actief te zijn geweest.

6.3 Keten- en samenwerkingspartners en de Motie Van Velzen: hoe denken zij over de praktijk van de pilot?

Tot nu toe hebben we ons voornamelijk gericht op de wat de reclasseringswerkers zelf vinden van de pilot Motie van Velzen. Reclasseringsorganisaties zijn echter geen eilanden. Zij maken onderdeel uit van een keten met overheidsorganisaties en een netwerk van hulpverlenende instanties. Te verwachten valt dan ook dat keten- en samenwerkingspartners te maken krijgen met de activiteiten die binnen de pilot Motie van Velzen worden ontplooid. Hieronder bespreken we in hoeverre de keten- en samenwerkingspartners iets merken van deze activiteiten. En als zij er iets van merken, hoe denken zij dan over deze praktijk?

Om te weten te komen wat de keten- en samenwerkingspartners merken van de pilot Motie van Velzen in de reclassering en hoe ze daarover oordelen hebben we deze vragen in telefonische gesprekken voorgelegd aan vijf partners, namelijk: bureau Jeugdzorg (Jeugdreclassering), Openbaar Ministerie Brabant Zuid-Oost, Politie Eindhoven, GGzE en gemeente Eindhoven. Deze korte inventarisatie doet recht aan het feit dat de reclassering onderdeel uitmaakt van een context waarin vooral deze partners belangrijk zijn.

Alle actoren die wij gesproken hebben in het kader van dit onderzoek zijn bekend met Motie van Velzen, maar in verschillende mate. Drie van de vijf organisaties geven aan goed geïnformeerd te zijn over de motie en twee geven aan matig geïnformeerd te zijn. Deze laatste twee genoemde organisaties zijn Jeugdzorg en de gemeente Eindhoven. Jeugdzorg geeft aan dit geen probleem te vinden – “logisch, want wij werken ook op een heel andere manier dan de volwassen reclassering”. De gemeente beoordeelt de “zeer beperkte uitwisseling op dit terrein” wel als problematisch. De kans zou bestaan dat de reclassering onder Motie van Velzen dingen gaat doen die de gemeente met het REG-team (Re-integratie Ex-Gedetineerden) ook al doet. Daarover is nu geen afstemming. Overlap van activiteiten kan het re-integratieproces in de weg staan, meent de gemeente.

Op de gemeente na oordelen alle partijen positief tot zeer positief over de inzet van de motie. Zo geeft het Openbaar Ministerie aan dat de inzet van de Motie op het moment dat Justitie buiten de deur blijft, maar de samenleving wel veel last heeft van de overtreeders, “positief en heel wezenlijk” is, met name op het terrein van veelplegers. De reclassering kan zaken op dit terrein nu beter oppakken.

De politie oordeelt zeer positief als het gaat om de inzet van de Motie van Velzen bij zaken van huiselijk geweld (zie ook § 5.1). Zo worden verdachten *toch* aangeschreven als ze in de vroeghulp door de reclassering zijn ‘gemist’, iets wat *voor* de inzet van de Motie niet gebeurde. Met Motie van Velzen is er in dit kader ook aandacht voor de zogenaamde 6-uurzaken, waar voorheen in het geheel geen aandacht voor was. Zaken worden voortvarender opgepakt. De politie is daarover zeer enthousiast omdat “je dit bij huiselijk geweld ook meteen moet doen, je moet het aanpakken als het nog vers is”.

De GGzE noemt geen concrete voorbeelden van de toepassing van de motie. Zij erkent dat het een probleem kan zijn dat cliënten zonder kader niet binnen komen bij de GGzE. In de samenwerking met de reclassering heeft de GGzE tot nu toe nog weinig van de Motie van Velzen gemerkt. De opmerking wordt gemaakt dat de motie vooral ‘ademruimte’ geeft aan de reclassering, maar dat ‘de GGzE er per

saldo niet zoveel aan heeft'. Wel wordt het als positief beoordeeld dat de motie inzichtelijk kan maken waar 'knelpunten in het proces' zitten en dat het de "aandacht kan afleiden van de financiële geldstromen waar we constant mee bezig zijn".

Samenvattend: wat vinden keten en netwerkpartners van de praktijk van de pilot?

Binnen de pilot zijn een aantal activiteiten ondernomen op het terrein van netwerkontwikkeling en communicatie. De keten- en samenwerkingspartners die in het kader van dit onderzoek aan het woord zijn gekomen zijn positief over de ontplooidde activiteiten, voor zover zij daar iets van merken en daar zicht op hebben. Alleen de gemeente is kritisch, omdat de Motie van Velzen voor overlap in activiteiten tussen de reclassering en haar organisatie zou kunnen leiden bij onvoldoende afstemming.

7. Conclusies en aanbevelingen

In de Tweede Kamer werd in 2007 de Motie van Velzen aangenomen omdat was geconstateerd dat reclasseringswerkers te veel werden beperkt in hun professionele ruimte door productiedruk en verantwoordingsplicht. De achterliggende redenering was dat als reclasseringswerkers hun eigen werk meer zelf zouden kunnen invullen, dit werk dan effectiever gedaan zou worden. Dit zou leiden tot recidivevermindering en meer herintegratie. Uiteindelijk zou het vergroten van de professionele ruimte zo bijdragen aan een veiliger samenleving. Het doel van de motie was dus effectiever werken, het middel was meer professionele ruimte via vermindering van de productiedruk en verantwoordingsplicht.

Nadat de motie is aangenomen worden, in de loop van de daarop volgende anderhalf jaar, in verschillende plannen ter uitvoering van de Motie van Velzen, een drietal inkleuringen daaraan gegeven. Ten eerste is dat het leveren van maatwerk aan cliënten. Ten tweede het bevorderen van het werkplezier en de voldoening van medewerkers. En ten derde wordt genoemd dat de motie ook passend moet zijn bij het profiel en de professionaliteit van de reclasseringswerkers.

De Motie van Velzen werd als pilot uitgezet in de regio Den Bosch/Eindhoven en werd gedurende het eerste halve jaar onderzocht door USBO Advies van Universiteit Utrecht en het Lectoraat ‘Werken in justitieel kader’ van Hogeschool Utrecht.

Hoe regel je ruimte? Dat is de cruciale kwestie in deze pilot. Wat gebeurt er als je reclasseringswerkers de ruimte geeft om te doen wat ze als publieke professional goed achten? Dat is de centrale vraag in het onderzoek naar deze pilot. Die onderzoeksvraag viel uiteen in een aantal deelvragen:

Bestaande situatie

1. Welke regels en afspraken lijken belemmerend om te kunnen doen wat nodig is? (t.a.v. zowel de inhoud van het werk als de organisatorische aspecten)
2. In welke situaties is afwijking van bestaande regels en afspraken nodig en/of wenselijk?

Experimentele situatie

3. Welke activiteiten worden in het kader van de pilot ondernomen? En wat zijn de redenen daarvoor?

4. Op welke (typen) justitiabelen richten de getroffen maatregelen zich en om welke reden(en) juist op die?
5. Welke leemten worden voorkomen door de ondernomen activiteiten?
6. Op welke wijze en in welke situaties wordt ‘beter gereageerd dan het strafrechtproces toelaat’? (ofwel: wat zijn de resultaten van de inzet van de Motie van Velzen?)

Hieronder beantwoorden we de deelvragen en van daaruit geven we een aanzet om de pilot een stap verder te brengen. Dat doen we door op basis van het theoretisch kader dat we in hoofdstuk 2 geschetst hebben, de empirische bevindingen uit de voorafgaande hoofdstukken te interpreteren, in het licht van de vooraf geformuleerde doelstellingen van de Motie en de plannen ter uitvoering daarvan.

7.1 Conclusies

Zoals we in het theoretisch kader hebben geschetst zien we reclasseringswerkers als een specifieke variant van ‘publieke professionals’ (als onderscheiden van klassieke professionals zoals medisch specialisten) in die zin dat ze werken met individuele burgers, en tegelijkertijd maatschappelijke waarden dienen zoals veiligheid en welzijn (waarbij reclasseringswerkers werken vanuit een justitiële opdracht en met onvrijwillige cliënten); ten tweede burgers als specifieke gevallen begeleiden, maar dat doen vanuit algemene kennis; en ten derde horen tot een meer of minder geformaliseerde beroepsgroep maar tegelijkertijd werken in publieke en maatschappelijke organisaties. (waarbij reclasseringswerkers tot dusver gerekend moeten worden tot de een van de minder geformaliseerde beroepsgroepen).

We hebben daarbij geconstateerd dat reclasseringswerkers als publieke professionals zich momenteel geplaatst zien voor de uitdaging om hun professionele ruimte vorm te geven in relatie tot een aantal hoge en soms tegenstrijdige eisen zoals bedrijfsmatig werken, productmatig werken, werken volgens de stappen van de strafrechtsgang en werken aan de hand van ‘evidence based’ methodes. Deze eisen worden door reclasseringswerkers deels als belemmerend en deels als ondersteunend ervaren. De hedendaagse roep om meer professionele ruimte moet in dit licht gezien worden.

We hebben er daarbij ook op gewezen dat professionele handelingsruimte in het algemeen - en dus ook die van reclasseringswerkers - nooit volledig vrij kan worden ingevuld, maar dat die altijd beperkt wordt door verschillende factoren. Het is de uitdaging voor publieke professionals om daarmee op een goede manier om te gaan. Het geheel van regels en protocollen waaraan publieke professionals geacht worden zich te houden hebben we benoemd als de *toegestane handelingsruimte*. De wijze waarop

publieke professionals keuzes maken in het toepassen van regels en het afwegen van soms tegenstrijdige regels noemden we de *benutte handelingsruimte*.

Zoals we in het theoretisch kader lieten zien gaat het in de benutte professionele handelingsruimte om het tegen elkaar afwegen van verschillende factoren of overwegingen en het afleggen van de daarbij behorende verantwoording aan verschillende fora. Ten eerste zijn dat overwegingen die te maken hebben met het vak (zoals ingegeven vanuit de opleiding en ervaring, maar vaak ook de beroepsvereniging, beroepscode etc.¹⁶. Daarbij is de verantwoording aan collega's belangrijk). Ten tweede gaat het om overwegingen die te maken hebben met de organisaties (bedrijfsmatig werken, producttikken halen; met een bijbehorende verantwoording aan het management). Ten derde overwegingen die te maken hebben met de maatschappelijke context (meer nadruk op justitie of op zorg in het reclasseringswerk; met een – vaak potentiële - verantwoording de media of politici waartegen minder sterke beroepsgroepen als reclasseringswerkers zich vaak slechts moeizaam kunnen verdedigen). En ten slotte spelen in de reclassering ook nog overwegingen die te maken hebben met de opdrachtgever (het justitiële kader; met de bijbehorende verantwoording aan Justitie). Het is niet vooraf gegeven welke van deze factoren het zwaarste weegt. Dat bepaalt de publieke professional situationeel. Het hangt ook af van de individuele achtergrond van de publieke professional. Daarbij is het mogelijk dat bepaalde professionals (subjectief) slechts een beperkte ruimte ervaren, terwijl die objectief of feitelijk groter is.

Wat gebeurt er in de praktijk in de pilot rond de inzet van de Motie van Velzen? In de periode vanaf de start van de pilot tot eind december 2009 zet ongeveer de helft van de (in totaal 58) medewerkers in de regio Eindhoven de Motie van Velzen in. De meeste van deze medewerkers gebruiken de Motie in één case die ze in hun case-load hebben. Enkelen zetten hem in voor meerdere cases. Dat komt overeen met de doelstelling die de stuurgroep vooraf geformuleerd had. In totaal zijn er op het moment van de afronding van dit onderzoek 76 Van Velzen-cases geweest (in de loop van het jaar)¹⁷.

¹⁶ Voor de reclassering gelden deze laatste overigens nog niet.

¹⁷ Dit beeld wijzigt niet sterk in de loop van de pilot. Zo blijkt uit een caseload-overzicht van 22 april 2010 (dat ons geleverd werd door een beleidsmedewerker van SVG) dat op dat moment 27 reclasseringsmedewerkers de aanleiding 'motie van Velzen' registreren. Dat doen ze voor 56 cliënten. Dit komt neer op 3,6% van de aanleidingen van deze medewerkers. Vijf medewerkers hebben samen 51% van alle aanleidingen 'motie van Velzen' op hun naam staan; 17 medewerkers hebben elk één aanleiding 'motie van Velzen'; één medewerker heeft er 8.

(De onderzoekers willen dhr. W. van der Brugge, beleidsmedewerker bij SVG, zeer hartelijk danken voor de moeite die hij heeft gedaan om deze cijfers boven water te krijgen).

Welke activiteiten overbruggen welke leemtes?

In hoofdstuk 5 trekken we een aantal conclusies over de inhoudelijke invulling van de activiteiten die binnen de pilot Motie van Velzen worden ontplooid (deelvraag 3). Wij zien deze invulling in termen van ‘continuïteit creëren’ waarmee een aantal belangrijke leemtes wordt overbrugd (deelvraag 5). In deze zin doen reclasseringswerkers ‘wat nodig is’ en geven zij een eigen invulling aan hun handelingsruimte door de verschillende regels die vanuit verschillende bronnen (het vak, organisatie, opdrachtgever en maatschappij) gesteld worden en de bijbehorende verantwoording die daardoor geëist wordt, tegen elkaar af te wegen. Zij kiezen er daarbij voor om de regels en eisen uit hun vak zwaarder te laten wegen.

Continuïteit creëren

Binnen de context van de pilot is dus het gebrek aan continuïteit een in het oog springend professioneel vraagstuk en is dit is wat reclasseringswerkers vooral gaan verbeteren. Dit is interessant in het licht van de door ons in de inleiding besproken literatuur. Daaruit bleek dat continuïteit een belangrijk principe van effectief reclasseringswerk is (Hermanns en Menger 2009). Het verbeteren van continuïteit doen reclasseringswerkers op drie manieren.

Ten eerste gaan ze leemtes in de tijd opvullen die ontstaan zijn door de rechtstreekse koppeling van het reclasseringstraject aan de fasen van de strafrechtsgang. Ze gaan alvast aan de slag met cliënten die nog geen juridisch kader hebben, met cliënten die tussen twee fasen inzitten of na afloop van een juridisch kader. Ze kiezen ervoor om dingen te doen die niet binnen het juridische kader kunnen worden gedaan. Dat blijkt volgens hun professionele inschatting nodig te zijn, maar het werd niet betaald in de reguliere manier van werken. Het kon toen dus niet en kan nu wel.

Ten tweede gaan medewerkers continuïteit creëren in het reclasseringstraject door meer tijd en energie steken in de toeleiding naar de instanties waar ze goed opgevangen en behandeld kunnen worden. Die organisaties zijn niet gemakkelijk te vinden. Ofwel omdat ze zichzelf niet toegerust achten om de vaak moeilijke cliënten te behandelen die zoveel verschillende probleemkwesities tegelijkertijd hebben. Ofwel omdat ze kampen met een financiële belemmering en wachtlijsten. De GGzE bijvoorbeeld wordt slechts voor een beperkt aantal justitiabelen gefinancierd. Als de opdracht er nog niet is dan starten ze nog niet met de behandeling. Of als het budget voor een bepaalde periode op is dan is er dus geen plaats voor een nieuwe cliënt. Reclasseringswerkers steken er met de Motie van Velzen in de hand veel meer tijd en energie in om toch snel een goede plek voor zo’n cliënt te vinden.

Overigens blijken er verschillen te bestaan tussen de drie reclasseringsorganisaties over wat onder de reguliere activiteiten moet worden verstaan als het gaat om de toeleiding naar zorg. De motie wordt bijvoorbeeld door reclasseringswerkers van Novadic-Kentron vaker ingezet bij dergelijke toeleidingsactiviteiten dan door reclasseringswerkers van het Leger des Heils. Voor werkers van het Leger des Heils behoren alle activiteiten die nodig zijn om een cliënt naar de zorg te leiden tot het reguliere werk, dus ook alle communicatie er omheen. Het blijkt dat er verschillen bestaan tussen medewerkers van de 3RO in wat zij ervaren als hun handelingsruimte. Uit interviews met het management bleek dat een vergelijkbaar verschil ook daar gezien wordt. Zowel medewerkers als management van het Leger des Heils bleken een veel ruimere opvatting te hebben van wat onder het reguliere werk van medewerkers verstaan zou moeten worden, dan medewerkers en management van de andere twee organisaties.

Ten derde gaan reclasseringswerkers meer en intensiever zelf aan de slag met mensen voor wie – vooralsnog of duurzaam – geen plaats is bij andere instanties. Ondanks de formele afbakening van domeinen van zorg, dienstverlening, reclassering en andere instanties, vereist de cliëntèle van de reclassering een houding en vaardigheden die niet overal voldoende aanwezig is. Ook het werken in de context van een onvrijwillige transactie vereist specifieke deskundigheid die bij zorg- en dienstverleners buiten de justitieketen niet altijd bekend is (Menger en Krechtig, 2004). In het kader van de vrije ruimte, geboden in de pilot, houden reclasseringswerkers het contact vast met diegenen die moeten wachten op behandeling of begeleiding elders. Ook nemen zij zelf de begeleiding ter hand als andere organisaties aangeven dit niet optimaal te kunnen doen of als de begeleiding elders afbreekt wegens gebrek aan ervaring bij deze organisaties met de onvrijwillige transactie en / of met de complexe problematiek en de communicatiestijl van de betrokken cliënten. Een van de manieren waarop reclasseringswerkers ‘doen wat nodig is’ is het bieden van deze begeleiding, als die niet elders kan worden geboden. Hierbij is het wel van het grootste belang dat voldoende aandacht blijft bestaan voor afstemming met andere organisaties zoals bijvoorbeeld de gemeente in het geval van cliënten zonder justitieel kader.

Daarnaast is het opvallend dat zowel het element van het gevaar dat iemand vertegenwoordigt als het element van de problemen die iemand ervaart in hun handelen aandacht heeft. Als er geen toezicht (meer) is op een potentieel gevaarlijke cliënt zetten ze in op iedereen in het netwerk bij de les houden; als iemand iets niet op eigen kracht kan zetten ze in op helpen. Medewerkers zetten daarbij naast de goedgekeurde effectieve interventies een scala van activiteiten in die aansluiten bij de wetenschappelijke bevindingen over enerzijds risico's en anderzijds stoppen met criminaliteit ('desistance'). Daaronder vallen o.a. crisisinterventie, systeemgericht werken, praktische hulp,

coachende gespreksvoering, methodes uit het domein van de psycho-sociale hulpverlening, en ook het oefenen met cliënten. Zij hanteren dus een brede definitie van ‘evidence-based’ werken.

In termen van het theoretisch kader dat wij in hoofdstuk 2 hebben gepresenteerd zou men kunnen zeggen dat reclasseringswerkers zich dus binnen deze pilot iets meer gaan richten op hun professionele kennis als bron voor hun handelen (met eisen van kwaliteit en effectiviteit) in verhouding tot op de organisatie (met eisen van productmatig werken) of de opdrachtgever (met eisen van werken binnen het vaste justitiële kader dat gebonden is aan de rechtsgang). Zij kiezen er zelfs voor om buiten de eisen van de opdrachtgever te treden door meer te doen dan vereist is in het kader van justitiële opdrachten. Dat doen zij vanwege overwegingen vanuit hun professionele kennis. .

Echter, waar de reclasseringswerkers het vaste justitiële kader deels los blijken te laten om leemtes te overbruggen en waar hun verantwoording zich minder daarop richt, lijkt het niet zo te zijn dat de verantwoording op basis van producten minder belangrijk lijkt te worden (zie voor een mogelijke verklaring daarvoor hieronder, bij het kopje ‘randvoorwaarden’).

Ook lijkt het er nog niet op dat met het versterken van beroepsmatige overwegingen als bron voor het handelen van reclasseringswerkers, daarmee ook de professionele collega’s als verantwoordingsforum flink versterkt worden. Horizontale verantwoording – dus aan collega’s in de brede zin van het woord - binnen en buiten de eigen organisatie - vindt wel enigszins plaats in de casuïstiekbesprekingen, maar lijkt nog niet enorm verruimd binnen de pilot Motie van Velzen.

Voor wie?

Voor wie (in termen van deelvraag 4: *welke justitiabelen*) zetten de reclasseringswerkers de hierboven beschreven activiteiten vooral in? Het zijn vooral mensen met (ernstige) psychiatrische problemen, verstandelijk beperkten, en daders van huiselijk geweld waarin vanwege de Motie van Velzen extra geïnvesteerd wordt. Uit de activiteiten die reclasseringswerkers ondernemen als ze meer ruimte krijgen, blijkt dat ze voorheen te weinig ruimte ervoeren om de doorverwijzing van deze cliënten goed te begeleiden. Zij zien nu mogelijkheden om hen daarbij beter te kunnen ondersteunen en meer tijd te spenderen aan het vinden van een goede oplossing. Zij prioriteren ook hierbij meer naar de eisen of regels vanuit het eigen vak dan vanuit productietikken of vanuit het justitiële kader. Ze kiezen voor degenen die aan de hand van de regels van het justitiële kader juist buiten de boot vallen en daardoor mogelijk eerder zouden recidiveren of slechter zouden herintegreren.

Wat is het effect?

Het *effect* van inzet van de Motie van Velzen (deelvraag 6) zit volgens de medewerkers vooral in het tegengaan van recidive en de doorstroming naar zorg. Zij denken voor driekwart van de gevallen waarin ze de Motie van Velzen inzetten dat hun activiteiten een positief effect hebben. Daarnaast rapporteren diverse reclasseringswerkers een ‘mentaal’ effect op henzelf dat wellicht nog weinig zichtbaar is in concreet ander gedrag maar wel wordt ervaren. Zij ervaren meer mentale ruimte om zich de vraag te stellen wat hier *nódig* is voor iemand, en zich minder te laten leiden door wat *mógelijk* is binnen de vigerende taakopvatting. Dus, niet alleen de benutte handelingsruimte is vergroot door het anders afwegen van verschillende regel- en eisensystemen (zoals we hierboven hebben laten zien), maar ook hun subjectieve of ervaren handelingsruimte is dus vergroot binnen deze pilot.

Belemmerende regels en afspraken?

Uit dit onderzoek naar de pilot Motie van Velzen blijkt dat medewerkers bij de reclassering in de regio Eindhoven niet zoveel last lijken te hebben van de verantwoordingsplicht of van ‘evidence based’ werken als verwacht zou kunnen worden op basis van de literatuur, het debat over professionals in de media en zoals kennelijk in de Motie van Velzen ook aangenomen werd. Ze geven aan dossieropbouw vanzelfsprekend en noodzakelijk te vinden. Wel hebben ze last van een aantal praktische aspecten van de verantwoordingsplicht, met name de onoverzichtelijkheid van het CVS. Zelfs registratie van activiteiten vanwege de Motie van Velzen worden niet altijd geregistreerd vanwege ‘administratief gedoe.’ Daarbij lijkt het CVS ook maar beperkt geschikt als instrument voor inhoudelijke reflectie. Daarnaast noemt een aantal medewerkers het nadelig bij de begeleiding van bepaalde cliënten als de taaksplitsing al te rigide zou worden toegepast. En ten slotte blijkt een aantal reclasseringswerkers er last van te hebben als ‘evidence-based’ werken te smal wordt gedefinieerd in de zin van beperkt tot uitsluitend methodieken en interventies.

Hierbij blijkt dat in de praktijk het professionele handelen soms wat platter is geworden dan nodig is. Uit de keuzes die sommige reclasseringswerkers kunnen maken blijkt dat de toegestane ruimte soms groter is dan de benutte ruimte. Zo worden bepaalde activiteiten die medewerkers vroeger niet deden binnen hun reguliere werk - in bijvoorbeeld het uitoefenen van toezicht - nu door medewerkers en werkbegeleiders geaccepteerd als horend bij dat reguliere werk. De ruimte die dus kennelijk al binnen het reguliere werk bestond maar niet werd genomen, wordt nu meer gezien en toegepast. Een medewerker verwoordde de winst van de pilot in dit kader dan ook als volgt: ‘je denkt weer vanuit wat nodig is voor de klant. Je bent erg gewend geraakt te denken in termen van wat je taak is, of vooral wat je taak niet is.’ Dus, ook hier blijkt dat de subjectieve of ervaren handelingsruimte is vergroot. Maar het

blijkt ook dat de objectieve handelingsruimte mogelijk al groter was dan sommige reclasseringswerkers zich realiseerden.

Als we samenvatten welke regels en afspraken belemmerend lijken om te kunnen doen wat nodig is en waarin dus afwijking van bestaande regels nodig en/of wenselijk is (deelvragen 1 en 2) dan vallen twee zaken op, beide gerelateerd aan de continuïteit van het reclasseringswerk. Dat is ten eerste het werken met de vastgestelde declarabele producten en dan met name de koppeling daarvan aan de justitiële termijnen. En ten tweede de samenwerking met andere organisaties (zorg, dienstverlening): enerzijds is het moeilijk om in te gaan op vragen van ketenpartners als er geen kader is, anderzijds is het is moeilijk de reclasseringscliënten geplaatst te krijgen bij instellingen die hen kunnen behandelen of ondersteunen. Zoals hierboven gesteld menen medewerkers in driekwart van de gevallen waarin zij binnen de pilot aan deze aspecten kunnen werken dat hun activiteiten een positief effect hebben op de cliënten en daarmee uiteindelijk op het verminderen van recidive en het vergroten van herintegratie. En medewerkers zeggen dat hun eigen arbeidstevredenheid erdoor gestegen is.

Sturing van de ruimte

Op het gebied van de organisatie moeten we constateren dat de pilot (binnen de beperkte tijd van zes maanden die is onderzocht) nog niet optimaal tot bloei kwam. Daarvoor is een aantal mogelijke redenen aan te voeren: onbekendheid, onvoldoende (stimuleren van) vaardigheden, onvolledig organiseren van randvoorwaarden, en inhoudelijke beleidskeuzes over de begrenzing van de toegestane ruimte. Ook kunnen we niet onvermeld laten dat het tijd kost een pilot tot bloei te laten komen. De pilot startte pas in maart – april 2009 en het onderzoek pas in juni 2009. Omdat het onderzoek wel binnen de veel eerder gestelde termijn moest zijn afgerond, rapporteren we hier slechts over de eerste zeven maanden, in plaats van over een jaar, zoals aanvankelijk was bedoeld. Hierdoor kunnen resultaten van de investeringen in de startfase niet worden meegenomen in deze rapportage.

Onbekendheid

Vooral in de beginperiode van de pilot was een aantal reclasseringswerkers en werkbegeleiders nog niet goed bekend met de mogelijkheden die de pilot hen bood. Sommigen zagen het als een ‘zoveelste project’ en hadden ook niet erg veel zin om zich erin te verdiepen. Voor een aantal medewerkers is het tot laat in het eerste (half)jaar van de pilot onduidelijk gebleven wat de pilot voor hen zou kunnen betekenen. Hierin is wel verbetering gekomen door de bijeenkomst met reclasseringswerkers en met de Nieuwsbrief over de Motie van Velzen.

Ook bleek dat er behoorlijke verschillen tussen medewerkers van verschillende reclasseringsorganisaties bestaan over wat regulier werk zou moeten zijn en wat hoort tot het ‘extra’ dat valt onder de pilot.

Vaardigheden

Op grond van de gedachte dat de professionele ruimte niet ‘gestuurd’ moest worden was er aanvankelijk weinig stimulans vanuit de organisaties om vaardigheden te ontwikkelen om met de geboden professionele ruimte om te gaan. Er is voor gekozen, geen team van ‘trekkers’ of ‘change-agents’ samen te stellen en dus ook geen teamleider die als boegbeeld zou moeten gaan functioneren en geen gezamenlijke werkplek. Als gevolg van deze keuzen ontstond in de loop van de tijd slechts op beperkte schaal de mogelijkheid tot uitwisseling van ervaringen en werd pas vrij laat een bijeenkomst georganiseerd waarop ervaringen werden teruggekoppeld. Ook aan het leren omgaan met de angst voor het loslaten van protocollen werd relatief weinig aandacht besteed. Net zomin als aan het hanteren van de eis dat medewerking aan de pilot door cliënten puur vrijwillig zou moeten zijn maar dat tegelijkertijd het niet om een vrijblijvend traject zou gaan. Medewerkers en werkbegeleiders hebben echter ook niet aangedrongen op mogelijkheden voor invulling van deze vaardigheden. Het blijkt overigens wel dat medewerkers die de Motie van Velzen inzetten daarbij benoemen dat zij gestimuleerd zijn door hun werkbegeleider.

Randvoorwaarden

Een aantal randvoorwaarden was bij aanvang niet helder geregeld en daarover bleef onduidelijkheid bestaan bij de medewerkers en werkbegeleiders. Met name bleef het onduidelijk of er een mogelijkheid was om productieverlies te compenseren. Reclasseringsmedewerkers wisten niet of de extra tijd die besteed werd aan ‘Van Velzen-cliënten’ bekostigd zou worden. Dit bleek bij een aantal reclasseringswerkers een cruciale belemmering om de motie ruim uit te voeren. ‘Productietikken halen’ bleef een belangrijk vereiste.

Daarnaast bleef het voor veel medewerkers en werkbegeleiders onduidelijk en omstreven wat het werkgebied van de pilot zou zijn. Dit ondanks dat daarover wél een beslissing was genomen in een vroeg stadium.

Beleidskeuzes

Tot slot is de aanvankelijke ruimte die de motie bood voorafgaand aan de implementatie ingeperkt. Zo werd er voor gekozen om de taaksplitsing te handhaven. En de RISc moest worden ingezet als

instrument. Het is vanzelfsprekend niet aan te tonen of er in de pilot andere activiteiten zouden zijn ontplooid als ook dit was losgelaten. In de pilot zoals hij nu is uitgevoerd blijken reclasseringswerkers te zoeken naar professionele oplossingen binnen de gegeven context. Zij hebben de beleidsafspraken niet ter discussie gesteld, maar soms, en tot op zekere hoogte, is via het maken van uitzonderingen of via betere communicatie tussen de medewerkers en tussen de afdelingen over bepaalde ‘complexe’ cliënten geprobeerd om de negatieve effecten van breuken in de begeleiding te voorkomen of te verhelpen.

Alles bij elkaar genomen is deze combinatie van organisatorische factoren niet optimaal voor een volle doorontwikkeling van de pilot. De reclasseringswerkers worden impliciet voor paradoxale opdracht geplaatst: bestrijd de bureaucratie, neem je professionele ruimte, zoek die zelf, maar tast geen afgesproken richtlijnen aan en zorg dat je je productietikken haalt. De reclasseringswerkers zijn binnen deze context aan de slag gegaan en hebben winst geboekt op de in de inhoudelijke conclusies genoemde aspecten.

Zoals hiervoor gesteld moeten professionals altijd een balans zien te vinden tussen verschillende regelbronnen in het begeleiden van cliënten. Daarin vinden ze hun handelingsruimte. Managers moeten dit mogelijk maken. Zoals we in het theoretisch kader hebben benoemd kunnen ze dat onder andere doen door te fungeren als ‘hitteschild’. Dat betekent dat ze de eisen en regels die voortkomen uit de organisatieloga – zoals het behalen van productietikken – tot een zorg van het management maken en het dus voor zover mogelijk weghouden bij de medewerkers. Uit dit onderzoek is gebleken dat het management daar binnen deze pilot nog niet volledig vorm aan heeft kunnen geven. Het behalen van productietikken blijft daarmee een dominante eis voor de medewerkers, ook binnen de pilot.

Als ‘hitteschild’ functioneren betekent ook dat verantwoording afleggen door medewerkers vooral op een wijze moet kunnen plaatsvinden die betekenisvol is voor medewerkers zelf. Uit dit onderzoek is gebleken dat een horizontaal verantwoordingsstelsel (tussen collega’s, binnen en buiten de organisatie) binnen deze pilot nog niet volledig tot ontwikkeling is gekomen.

Uit dit onderzoek is ook duidelijk geworden dat medewerkers vooraf en in de loop van het traject slechts zijdelings bij de organisatorische en inhoudelijke vormgeving van de pilot betrokken zijn. Managers hebben nog beperkt ‘voorbeeldgedrag’ vertoond in het mogelijk maken van kritische betrokkenheid van medewerkers.

7.2 Aanbevelingen

Uit alle informatie uit onze onderzoeksactiviteiten over de pilot Motie van Velzen blijkt dat er veel interessante activiteiten zijn ontwikkeld gericht op continuïteit ten behoeve van recidivevermindering en bevordering van re-integratie. De pilot loopt pas relatief kort, maar inmiddels is duidelijk geworden waar medewerkers zelf vinden dat ze in ieder geval ruimte nodig hebben. In onze visie zou de inhoudelijke en organisatorische vernieuwing die binnen de pilot Motie van Velzen tot nu toe is gerealiseerd verder kunnen worden vergroot. Daarbij willen we een aantal overwegingen benoemen die in onze visie cruciaal zijn voor het succes van het tweede jaar van de pilot.

- Versterk de organisatie en regel en communiceer een aantal randvoorwaarden, met name rond budget en productie. Overweeg ook waar mogelijk enige flexibiliteit aangebracht kan worden in het toepassen van beleidsafspraken.
- Stimuleer de creativiteit van de reclasseringswerkers en bevorder innovatief denken buiten de gebaande paden via uitwisseling van ervaringen en ook via voorbeeldgedrag door managers. Geef ruimte aan dissidente stemmen en organiseer tegengeluid.
- Bevorder op deze wijze ook enerzijds de verdere ontwikkeling van de professionaliteit en anderzijds het claimen en gebruiken van hun professionele ruimte. Zorg dat publieke professionals niet hoeven ‘zwemmen’ in hun ruimte en zet in op intervisie en kennisontwikkeling en op het samen ontwikkelen van een kader over wat goed – regulier – reclasseringswerk zou moeten zijn, via dialoog tussen publieke professionals en relevante anderen. Om dit te faciliteren kan gedacht worden aan een kerngroep van trekkers die mogelijkheden verder verkennen, ontwikkelen en anderen informeren en stimuleren.
- Ondersteun de leerprocessen in de organisatie die worden ingezet door reclasseringswerkers die hun ruimte zoeken en vinden (zie hierboven). Stimuleer dat de ‘tacit knowledge’ wordt geëxpliciteerd door daar bijvoorbeeld in casuïstiekbesprekingen bij stil te staan of door intervisie. Stimuleer daarbij ook de ontwikkeling van het verantwoording afleggen over hun handelen door reclasseringsmedewerkers tegenover elkaar (verantwoordingsforum van ‘peers’). Daardoor wordt naast de bestaande, sterke verantwoordingsfora (het organisatorische of bedrijfsmatige verantwoordingsforum van de productie; het forum van de staat (Justitie en politiek), en het forum van media en publiek) ook het professionele verantwoordingsforum van het inhoudelijk ‘goede werk’ ontwikkeld.
- Zorg dat de hieruit ontstane kennis verder wordt doorontwikkeld – bijvoorbeeld door professionals binnen beroepsverenigingen - dan wordt vastgelegd – bijvoorbeeld in een

beroepscode – en dat aan de hand daarvan toezicht wordt gehouden – bijvoorbeeld door middel van professioneel tuchtrecht.

- Overweeg om managers meer te laten fungeren als hitteschild voor reclasseringswerkers door de druk op het halen van productie vooral een vraagstuk te laten zijn voor managers. Stimuleer dat reclasseringswerkers zich kunnen concentreren op de vraag welke inhoudelijke doelen nodig en mogelijk zijn en hoe ze een optimaal reclasseringstraject kunnen inrichten.
- Overweeg op welke wijze de continuïteit in het reclasseringstraject zoals die in deze pilot vorm krijgt kan worden versterkt. Stimuleer het ontdekken van vindplaatsen van discontinuïteit, informeer units over professionele oplossingen die hiervoor worden gevonden en ondersteun deze oplossingen waar nodig door middel van structurele wijzigingen in de regelgeving of beleidsafspraken.

Het onderzoek levert ook een aantal mogelijke aandachtspunten op voor verdere samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties en hun keten- en netwerkpartners:

- Overweeg ook hoe een continu reclasseringstraject in netwerken en de keten via samenwerking verder bevorderd kan worden. Laat daarbij publieke professionals zelf een centrale rol spelen. Bevorder uitwisseling van informatie binnen het netwerk en ook de verspreiding binnen de eigen organisaties.
- Let erop dat activiteiten die door de Motie van Velzen mogelijk worden niet leiden tot overlap van activiteiten met keten- of netwerkpartners. Daarbij dient strijd over taken en bevoegdheden tussen organisaties (die onvermijdelijk deels tegengestelde belangen hebben) echter vermeden te worden en moeten publieke professionals eerder gestimuleerd worden om juist een stapje meer te zetten dan het formele takenpakket zou vereisen.

Ten slotte willen we ook een aantal aanbevelingen doen ten behoeve van een evaluatieonderzoek naar deze pilot vanaf het voorjaar van 2010.

- *Effectiviteit van het vergroten van de professionele ruimte.* De redenering achter deze pilot was dat als reclasseringswerkers meer professionele ruimte zouden krijgen, het werk effectiever zou worden in de zin van recidivevermindering en bevordering van re-integratie. Ook de reclasseringswerkers zelf verwachtten in driekwart van de gevallen waarin ze de motie van Velzen hebben ingezet dat hun activiteiten dat effect hebben. Het evaluatieonderzoek zou moeten vaststellen of deze verwachtingen zijn waargemaakt. Is het nu daadwerkelijk zo dat cliënten waarvoor de Motie van Velzen is ingezet zich minder schuldig maken aan recidive

en/of beter herintegreren? Daarvoor is het vanzelfsprekend nodig om alleen cliënten te vergelijken die ook echt vergelijkbaar zijn op een aantal belangrijke aspecten (type delict, type interventie, persoonlijke kenmerken etc.). Omdat het aantal Motie van Velzen-cases tamelijk klein is – ook door de grootte van de pilot - zal het niet meevallen om tot een goede vergelijking te komen. Vanzelfsprekend is het zeer lastig om de effectiviteit van het reclasseringswerk te meten. Omdat dit echter het uitdrukkelijke doel is van de motie van Velzen, en omdat de pilot hieraan geacht wordt bij te dragen, zou dit een onderdeel kunnen zijn van het evaluatieonderzoek. Een sterk complicerende factor hierbij is dat de reclasseringsorganisaties registreren op ‘producten’ en niet op cliënten. Het blijkt lastig te zijn om de cijfers over de productie terug te leiden op cliënten. Daarmee is het moeilijk om te achterhalen in welke mate de cliënten die begeleid zijn aan de hand van de Motie van Velzen zich minder schuldig maken aan recidive en/of beter zijn gereïntegreerd in de samenleving.

- *Effectiviteit op kortere termijn.* Behalve de uiteindelijke effectiviteit op recidivevermindering en vergroten van herintegratie, kan het evaluatieonderzoek ook de effectiviteit meten in de zin van de uiteindelijk gerealiseerde succesvolle toeleiding tot zorg banen, huisvesting, opleiding en dergelijke, dus in hoeverre de activiteiten binnen de pilot echt blijken bij te dragen aan het opvullen van de leemtes en het ‘beter reageren dan het strafrechtproces toelaat’.
- *Efficiëntie.* Daarnaast zou in de evaluatiede claim van het management van de reclasseringsorganisaties kunnen worden onderzocht dat werken met de Motie van Velzen zal leiden tot efficiënter werken. In hoeverre is het daadwerkelijk zo dat vergroten van de professionele ruimte in de reclassering dit effect ook heeft? Dit zou afgezet kunnen worden tegen de veronderstelling in de Motie van Velzen dat de reclasseringsorganisaties juist in de eerste twee jaar extra budget nodig zouden hebben om hun ‘productieverlies’ te kunnen compenseren. Daarbij zou ook onderzocht moeten worden hoe de verhouding van de ingezette middelen in dit project zich verhoudt tot de korte termijn resultaten en tot de lange termijn doelstellingen van recidivevermindering en bevorderen herintegratie. Wat is de verhouding tussen efficiëntie en effectiviteit in deze pilot? En is dit de gewenste verhouding gezien in het licht van de doelstelling van de pilot?
- *Arbeidstevredenheid.* Een ander mogelijk thema voor evaluatie zou de in het implementatieplan gestelde claim kunnen zijn dat de arbeidstevredenheid van de medewerkers vergroot zal worden als de professionele ruimte groter is. In hoeverre geldt de positieve uitspraak die medewerkers hierover doen ook op de langere termijn? Werken deze tevreden medewerkers effectiever?

- *Overdraagbaarheid.* In een evaluatie zou ook overwogen kunnen worden om te onderzoeken op welke wijze en onder welke voorwaarden de positieve resultaten van deze pilot overdraagbaar gemaakt kunnen worden naar andere regio's in het land. En wat deze positieve resultaten concreet betekenen voor een eventuele heroverweging van het proces.

Bijlagen

Bijlage A. Literatuur

Bakker, W. E. & F. van Waarden red. (1999) *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Uitgeverij Boom

Bruin de, H. (2008) *Managers en professionals: Over management als probleem en als oplossing*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*, Cambridge: Cambridge University Press

Hermanns, J. (2009) *Nieuwe wegen in het terugdringen van recidive?* In: *Proces*, Tijdschrift voor strafrechtspleging (88) 3 Bju

Hermanns, J. & A. Menger (2009) *Walk the Line. Over continuïteit en professionaliteit in het reclasseringswerk* Amsterdam, SWP

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?, *Public Administration* 1991/69 p.3-19

Hupe, P. (2009), 'De autonomie van de vakman (m/v). Over regeldruk en handelingsruimte', In: G. van den Brink, Th. Jansen en J. Kole, *Beroepstrots*, Amsterdam: Uitgeverij Boom

Laan, G. van der (2007), 'Professionaliteit en ambachtelijkheid' *Sociale Interventie*, 16 (2).

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation

Menger, A. (2009) 'Wie werkt? Over het vakmanschap van de reclasseringswerker'. *Proces*, Tijdschrift voor strafrechtspleging, (88)3 Bju

Menger, A. & L. Krechtig (2004) *Het delict als maatstaf. Methodiek voor werken in gedwongen kader*. SRN / SWP

Noordegraaf, M. (2007). 'From Pure to Hybrid Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains', *Administration & Society*, vol. 39:6, pp. 761-785

Noordegraaf M. & J. Sterrenburg (2009), 'Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten', In: G. van den Brink, Th. Jansen en J. Kole, *Beroepstrots*, Amsterdam: Uitgeverij Boom

Schön, D. (1983), *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.

SVG/Leith- Interim-management en Organisatieadvies (2008), *Quick Scan*, Vleuten

SVG/Leith- Interim-management en Organisatieadvies (2009), *Update Quick Scan*, Vleuten

Tonkens, E. (2008). *Herwaardering voor professionals, maar hoe?* ROB lezing 9 september 2008

Weggeman M. (2007). *Leiding geven aan professionals? Niet doen!* Schiedam: Scriptum

Bijlage B. Onderzoeksactiviteiten

- Telefonische enquête gehouden met medewerkers die case onder pilot Motie van Velzen hebben. In totaal zijn 28 interviews gehouden: 10 medewerkers van Reclassering Nederland (Reclassering Nederland), 10 medewerkers van Novadic-Kentron (aangesloten bij SVG) en 8 medewerkers van Leger des Heils.
- Telefonische interviews met een aantal partnerorganisaties, te weten bureau Jeugdzorg (Jeugdreclassering), Openbaar Ministerie Brabant Zuid-Oost, Politie Eindhoven, de GGzE en gemeente Eindhoven
- Face-to-face interviews met medewerkers (Reclassering Nederland 13, Novadic-Kentron 4, Leger des Heils 3), werkbegeleiders (Reclassering Nederland 4, Novadic-Kentron 2, Leger des Heils 1), unitmanagers (Reclassering Nederland, Novadic-Kentron, Leger des Heils), regiomanagers (Reclassering Nederland, Novadic-Kentron, Leger des Heils), beleidsmedewerkers (Reclassering Nederland, SVG, Leger des Heils), directeuren van Reclassering Nederland, SVG en Leger des Heils).
- Digitale vragenlijst verstuurd naar alle medewerkers (respons: Reclassering Nederland 21, Novadic-Kentron 16, Leger des Heils 6).
- Observaties casuïstiekbesprekingen bij de drie afzonderlijke organisaties Reclassering Nederland 3, Novadic-Kentron 1, Leger des Heils 2).
- Bijwonen TCO3RO (2x).
- Bijwonen Werkbijeenkomst Motie Van Velzen, jongerencentrum Dynamo , d.d. 3 november 2009, waarin de Motie van Velzen website werd gepresenteerd en medewerkers hun ervaringen met Motie van Velzen konden uitwisselen.
- Bijwonen Algemeen Overleg vaste Kamercommissie van Justitie, d.d. 24 september 2009.
- Bijwonen vergaderingen relevante overleggen: coördinatiegroep (4x) en stuurgroep (1x).

- Twee case-reconstructies (documentanalyse CVS, interview met cliënt en reclasseringswerker).

- Analyse van documenten en notulen:
 - Motie van Velzen;
 - projectplan uitvoering motie Van Velzen (vastgesteld door stuurgroep op 25 augustus 2008), implementatieplan aanpak motie van Velzen (april 2009), communicatieplan Motie van Velzen (juli 2009);
 - notulen bijeenkomsten stuurgroep en bijeenkomsten coördinatiegroep,
 - tussenrapportages projectsecretaris,
 - relevante documentatie m.b.t. protocollen, richtlijnen etc. binnen reclassering;
 - Kamerstukken: Schriftelijk overleg uitvoering van de Motie van Velzen (9 juli 2008), Antwoorden op Kamervragen van (29 juni 2009; door DSP), Verslag van een Algemeen Overleg (gehouden op 24 september 2009, vastgesteld 15 oktober 2009)

- Regelmatige contacten met de projectsecretaris

Bijlage C. Telefonische vragenlijst

Het gaat in de telefonische interviews om 51 cases, van 27 medewerkers.

Medewerker: ...

Casus: ...

Vragen over de inzet van motie Van Velzen

- Welke activiteiten heb je ondernomen in het kader van Motie van Velzen?
- Welke evt. leemten voorkwam je daarmee?
- Welk type justitiabele(n) heb je in de Motie van Velzen? Is er een reden dat juist dit type justitiabele(n) in de Motie van Velzen zit?
- Wat waren bij deze casus *precies* de afwegingen om er Motie van Velzen van te maken?
- Hoe verliep daarbij het keuzeprocess? M.a.w. met wie was daarover overleg, wie beslist(e)?

Vragen over het effect van motie Van Velzen

- Op welke wijze of in welke situaties kun je 'beter reageren dan het strafrechtproces toelaat'?
- Wat is volgens jou - gekeken naar deze concrete casus - het effect van Motie van Velzen?
- Wat had je in dit concrete geval gedaan als Motie van Velzen er niet was geweest?

Bijlage D. Digitale vragenlijst

In december 2009 is een digitale vragenlijst verspreid via de unitmanagers onder alle medewerkers van Reclassering Nederland (RN), Novadic-Kentron (NK) en het Leger des Heils (LdH) in regio Eindhoven.

Vragenlijst pilot Motie van Velzen (MvV)

Zoals je weet is per 1 april 2009 in de regio Eindhoven een pilot gestart met als doel om meer ruimte en minder regeldruk te creëren voor en met medewerkers van de drie reclasseringsorganisaties. Met de vragenlijst die je hieronder vindt willen we te weten komen of medewerkers behoefte hebben aan deze pilot, of ze weten welke mogelijkheden deze pilot biedt en hoe ze daarmee eventueel (willen) werken.

Deze vragenlijst is opgezet door onderzoekers van de Universiteit Utrecht en van de Hogeschool Utrecht. Jouw vragenlijst zal alleen beschikbaar zijn voor de onderzoekers. In het onderzoeksverslag worden geen namen genoemd van medewerkers. De mening die jij in deze vragenlijst invult, kan niet door je collega's of leidinggevende worden opgezocht of nagetrokken.

De volgende 9 vragen kun je in dit document beantwoorden. Het invullen duurt ongeveer 10 - 15 minuten. Als je alle vragen hebt ingevuld, klik je op de 'verzenden per email' knop aan het eind van de vragenlijst.

Wij stellen je medewerking bijzonder op prijs. Alvast heel erg bedankt voor het invullen!

De onderzoekers

Achtergrond respondent

1. In welk van de volgende reclasseringsorganisaties ben je werkzaam?

- Reclassering Nederland
- Novadic Kentron
- Leger des Heils, Jeugdzorg & Reclassering

2. Bij welke unit ben je werkzaam?

- Diagnose & Advies
- Werkstraffen
- Toezicht & Interventies

3. Hoeveel jaar ben je werkzaam bij de Reclassering?

Aantal jaar:

4. Op hoeveel cases heb je MvV Ingezet?

Aantal cases:

Inzet Motie van Velzen

5. Wanneer kan volgens jou Motie van Velzen worden ingezet? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Na afloop van een toezicht
- Na afloop van een werkstraf
- Voor de overbrugging van de tijd tussen rapportage en toezicht
- Als cliënten tussen wal en schip vallen in de opvang door ketenpartners
- Als extra/tijdsintensieve begeleiding nodig is tijdens een werkstraf
- Als extra/tijdsintensieve begeleiding nodig is tijdens een toezicht
- Als een cliënt zonder kader zelf met een concrete hulpvraag komt
- Als een ketenpartner een cliënt zonder kader aandraagt
- Om andere dan gebruikelijke interventies te plegen/cursussen voor te schrijven

Anders, nl.

Vragenlijst pilot Motie van Velzen (MvV)

6a. Heb je Motie van Velzen wel eens ingezet, zonder dit te registreren?

- Ja
 Nee

6b. Zo ja, wat was (waren) de reden(en) om niet te registreren?

Reden:

7. Geef aan in hoeverre je het (on)eens bent met onderstaande 13 stellingen

1. Motie van Velzen is niet nodig

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

2. Ik heb voldoende professionele ruimte

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

3. Ik heb in de uitvoering van mijn werk last van procedures en regels

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

4. De reclassering heeft een te beperkte opvatting van haar taak

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

5. Ik weet precies wat ik met Motie van Velzen kan

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

6. Motie van Velzen is een onderwerp dat leeft op de werkvloer

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

7. De Motie van Velzen draagt bij aan het terugdringen van recidive en reïntegratie

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

8. Motie van Velzen draagt bij aan mijn arbeidstevredenheid

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

9. Motie van Velzen draagt bij aan mijn professionaliteit als reclasseringswerker

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

10. Registreren doe ik vooral voor het management, niet voor mezelf

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

11. Protocollen geven mij houvast in mijn werk

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

12. Mijn werkbegeleider stimuleert mij om Motie van Velzen in te zetten

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

13. Door gebondenheid aan het justitiele kader kan ik vaak niet doen wat nodig is.

- Zeer oneens Oneens Neutraal Eens Zeer eens

Vragenlijst pilot Motie van Velzen (MvV)

8. Wat is (zijn) voor jou de reden(en) om Motie van Velzen niet in te zetten? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Binnen bestaande kaders kan al genoeg
- Ik ben onvoldoende bekend met voorwaarden en condities om Motie van Velzen in te zetten
- Ik heb nog geen casus gehad waarbij de inzet van Motie van Velzen nodig was
- Mijn manager/werkbegeleider stimuleert het niet/houdt het tegen
- Mijn caseload is al veel te vol/ het kost teveel tijd
- Het gaat ten koste van mijn productie
- Ik vind dat we ons alleen moeten richten op cliënten met een kader
- Mijn collega's maken er ook geen gebruik van
- Cliënten zonder kader willen niet meewerken
- Geen, ik zet Motie van Velzen in waar mogelijk

Anders, nl.

9. Heb je suggesties voor het verbeteren van de uitvoering van de pilot Motie van Velzen? Denk bijvoorbeeld aan verbeteringen van de organisatie rondom de pilot of van het onderzoek naar de MvV-pilot. Alle suggesties zijn welkom.

Suggesties:

Dit is het eind van de vragenlijst. Nogmaals heel erg bedankt voor het invullen!
De vragenlijst kun je mailen door op de onderstaande knop 'verzenden per email' te klikken.

Verzenden per email!